


Андрей Егоров, Алёна Зуйкова

# Беларусско-европейские отношения: история упущенных возможностей

Минск
Издатель Логвинов И. П.
2012

УДК 327 (476+672ЕС) «1991/2012»
ББК 66.4(4Беи)
Е 30

Серия «Беларусь для начинающих» основана в 2008 г.

**Егоров, А. Г.**

**Е 30** Беларусско-европейские отношения: история упущенных возможностей / Андрей Егоров, Алёна Зуйкова. — Минск : Логвинов И. П., 2012. — 90 с. — (Беларусь для начинающих).

ISBN 978-985-562-020-5.

Книга представляет собой аналитический срез отношений Беларуси и Европейского союза с 1991 года по настоящее время. Авторы рассматривают проблемы геополитического выбора Беларуси, смены доктрин внешней политики независимой Беларуси, исторического развития европейско-беларусских политических взаимодействий, их актуального состояния, выстраивают основания и рамки для программирования европейского вектора в беларусской политике. В основу новой конструкции внешней политики кладется проактивный подход, в свете которого становится правомочной постановка вопросов о Беларуси как о европейской проблеме, пересмотре политики Европейского союза в целях развития Беларуси, поиске способов влияния на восточную политику ЕС и ее изменению в должном направлении, использования актуальных европейских инициатив и программ в национальных интересах. Книга предназначена как для специалистов в области внешней политики Беларуси и международных отношений, так и для широкого круга читателей, заинтересованных вопросами европеизации Беларуси.

**УДК 327 (476+672ЕС) «1991/2012»**
**ББК 66.4(4Беи)**



**ISBN 978-985-562-020-5**

# Оглавление

# Введение

С момента распада СССР Беларусь была вынуждена самостоятельно выстраивать свои отношения с внешним миром как независимое государство. Так или иначе, Беларуси пришлось определять свои отношения с ближайшими соседями, решать вопросы присоединения к международным политическим, военным и экономическим блокам. Внешняя политика Беларуси по объективным признакам наличия Министерства иностранных дел, дипломатических представительств и громогласных угроз высшего должностного лица внешнему миру, безусловно, существует, но это еще не значит, что такая политика разумна и стратегически простроена. Вся история внешнеполитических отношений страны выглядит как реагирование на ситуативные вызовы и случайные решения. Беларусь плывет без руля и ветрил в опасной стихии международной политики и оказывается отнюдь не там, где должна была бы быть, а там, куда ее увлекают естественные процессы. Объяснять такое положение дел можно, конечно, разными факторами: неопределенностью геополитических установок беларусского населения, раздираемого почти пополам выбором между Россией и Европой, сложной политической историей новейшего периода или даже персональными особенностями первого и пока последнего президента страны. Таким образом можно задним числом рационализировать и приписать логику тем или иным государственным решениям, но это не поможет избежать повторения совершённых ошибок. Цель же этой книги состоит не в том, чтобы объяснить,

почему все произошло так, как оно произошло, а положить рамки и основания для будущего программирования внешней политики Беларуси. Не претендуя пока на всесторонний охват, рассмотрим отношения независимой Беларуси с Европейским союзом как пример возможного выстраивания осмысленной внешнеполитической доктрины.

Европейский союз имеет огромное значение для Беларуси — и во внешнеполитическом аспекте, и для внутренней жизни страны. Этот тезис очевиден и не требует особого подтверждения. Важно, однако, то, как именно мы сами рассматриваем Европейский союз. Для нужд осмысленного управления внешней политикой Беларуси ЕС должен рассматриваться в качестве одного из факторов данной политики. Сделаем даже парадоксальное для традиционных подходов утверждение: условием существования Европейского союза для внешней политики нашей страны является наличие онтологических, деятельностных и аксиологических представлений о нем в Беларуси. Конечно, Объединенная Европа существует объективно, что подтверждено физическим наличием границы с ней, но для беларусов ее существование задается их мышлением об этой Европе. Европейский союз мыслится из рамок Беларуси иначе, чем из рамок России, Польши или НАТО, а значит, требует иного отношения к нему, других подходов. Политика Беларуси в отношении Европейского союза, таким образом, определяется не столько его объективными характеристиками, сколько ответами на вопросы о том, что есть Беларусь, ее национальные интересы и как ЕС может соответствовать им.

Среди беларусских аналитиков и экспертов господствует ровно обратное отношение: Беларусь вообще не рассматривается с субъектной точки зрения. Вся история беларусско-европейских взаимодействий объясняется установками Европейского союза, позицией России и другими внешними по отношению к нашей стране факторами и субъектами, но только не действиями самой Беларуси или ее внутренних агентов, поскольку последние не рассматриваются в активном залоге. Иногда, в виде исключения,

в такой картине мира может появиться беларусский авторитарный режим, но тоже в функции противостояния «европеизации и демократизации» или сопротивления «внешнему давлению» (в зависимости от точки зрения аналитика). В этом отношении возможны утверждения об отсутствии у Европейского союза интереса к Беларуси, но в нем не могут появиться утверждения, например, о том, что Беларусь проблематизирует все актуальные внешнеполитические доктрины ЕС. Мы же предлагаем иной подход, в котором активное начало переносится на Беларусь. Тогда становится правомочной постановка вопросов о Беларуси как о европейской проблеме, пересмотре политики Европейского союза в целях развития Беларуси, поиска способов влияния на восточную политику ЕС и ее изменения в должном направлении, использования актуальных инициатив и программ Евросоюза в национальных интересах и т.д. За счет изменения способа рассмотрения мы не меняем объективное состояние дел, но начинаем иначе оценивать ситуацию и выводить из таких оценок совершенно другие решения и действия. В деятельностном, активном залоге неэффективность актуальной политики Европейского союза в отношении Беларуси становится не поводом для фрустрации и опускания рук, а, наоборот, поводом для продумывания политических шагов по ее изменению.

Именно такая, проактивная, направленность взгляда характерна для программы Культурной политики[1]. Это определяет другой способ построения и отличный характер аналитической картины взаимоотношений Евросоюза и Беларуси в рамках данной программы. В свою очередь, эта картина становится основанием для действий культурно-политических субъектов. Успешность и результативность их деятельности косвенно подтверждает справедливость аналитической картины, и, наоборот, провалы и неэффективность в деятельности могут свидетельствовать о неадекватности пред-

[1] Более подробно с содержанием программы Культурной политики можно ознакомиться на веб-сайте «Методология.Ву»: http://methodology.by.

ставлений этих субъектов о ситуации. Международный консорциум «ЕвроБеларусь»[2], принявший за основу программу Культурной политики и ее идеологическое выражение в виде триады «десоветизация — беларусизация — европеизация», с 2007 года активно вовлечен в процессы взаимодействия Беларуси и ЕС. Динамика собственного развития консорциума, а также ряд его успехов в конструировании и определении политики Форума гражданского общества Восточного партнерства, создании Национальной платформы гражданского общества в Беларуси, а также эффективное распространение этой новации в другие страны Восточного партнерства говорит о том, что культурно-политический подход как минимум достоин внимания. Мы не можем утверждать, что предлагаемый нами взгляд обладает универсальной истинностью, однако он может быть рассмотрен как одна из основ для программирования внешней политики Беларуси.

В данной книге мы представим серию аналитических материалов, написанных на основе принципов, методологических оснований, ценностей и идеологии Культурной политики. Эти тексты разных лет сводят вместе различные аспекты сложной архитектуры взаимодействий независимой Беларуси и Европейского союза и дают, мы надеемся, ее достаточно целостную картину. Аналитические документы всегда в той или иной степени несут на себе отпечаток ситуации и времени, в которое они были написаны, поэтому мы взяли на себя смелость отредактировать и дополнить их, отбросить часть неактуальных рассуждений, оснастить новыми данными, соответствующими ссылками и справочным аппаратом. В результате получился достаточно новый текст, аналитически очерчивающий пространство беларусско-европейских отношений, который может послужить для более глубокого понимания внешней политики Беларуси, критики или развития изложенных в нем идей, а также выстраивания на его основе более эффективных программ действий.

---

[2] См. веб-сайт международного консорциума «ЕвроБеларусь»: http://eurobelarus.info.

Владимир Мацкевич, Татьяна Водолажская, Оксана Шелест являются полноценными соавторами данной книги. Авторы, указанные в титуле, скорее дополнили их размышления своими собственными текстами и рассуждениями, а также внесли незначительные корректировки в исходные тексты, выполнив работу составителей и редакторов.

# Глава 1. Геополитический выбор Беларуси: есть ли у нас «третий путь»?

Беларусь практически всегда размещают в неопределенном геополитическом пространстве: на границе между Востоком (Россией) и Западом (Европой). Такая конструкция изначально задает проблематику исторического пути Беларуси как выбора между этими двумя культурными и цивилизационными пространствами. При этом никакие объективные обстоятельства исторического, географического, культурного и т.п. плана однозначно не доказывают ни ее «европейскость», ни ее «евразийскость» («русскость», «славянскость»)[3]. Ровно половина фактов свидетельствует об одном, а ровно половина — о другом, и они нисколько не помогают однозначно самоопределиться. Значит, выбор необходимо делать по каким-то другим основаниям. Или же можно его не совершать вообще?

Чувствуя некоторую сложность этой дихотомии, беларусские интеллектуалы, политики и вся нация вслед за ними старались

[3] См.: *Мацкевич В.* Беларусь: вопреки очевидности. — Мн., 1994.




уклониться от однозначного разрешения данного вопроса. Беларуси предлагалось иначе разметить пространство самоопределения и расположиться на пограничье Севера и Юга (Сергей Санько), в Средней Европе (Игорь Бобков) либо в «центре», положив в основу концепцию нейтралитета (Станислав Шушкевич и часть демократов начала 1990-х годов) или уникальность «беларусской модели» (современная официальная идеология). Это позволяло на некоторое время отложить необходимость определения пути. Проблема лишь в том, что Европа материально существует как культурное, экономическое и политическое пространство на границе с нашей страной и требует отношения к нему. Все предлагаемые идеи были неудовлетворительны тем, что позволяли отказаться от определенных решений и действий, но не позволяли их проектировать и совершать. Как результат, история отношений независимой Беларуси и Европейского союза выглядит как серия упущенных ситуаций, где в отсутствии определенной реакции беларусской стороны выбор совершался за нее. Можно, конечно, жить так и дальше, но эти упущения имеют свою цену, которую приходится платить всем беларусам.

Проблему своих отношений с Европой приходилось рано или поздно решать всем нациям, которые сегодня называются европейскими. В XIX веке этот вопрос был актуальным для Германии, а столетием позже — для центрально-европейских наций (поляков, чехов, словаков, венгров). Более позднее формирование национального сознания, а затем длительное существование в составе СССР поставили этот вопрос для Беларуси только в конце 1980-х — начале 1990-х годов. И здесь беларусам никак не помогают ответы, которые были даны другими народами, поскольку для каждого из них этот ответ уникален по своему содержанию и форме. Быть европейцем в XIX веке — это совсем не то же самое, что быть европейцем в конце XX века, и уж тем более в начале XXI века. Беларусам рано или поздно придется представить свою версию решения этой проблемы. Можно даже говорить о том, что нация становится европейской в процессе содержательного наполнения ответа на вопрос о том, является ли она европейской нацией.

Но мы не абсолютно свободны в вариантах выбора и конкретном содержании этого выбора, как не были свободны в этом выборе все страны, проходившие аналогичные ситуации трансформации. Для иллюстрации приведем пример Португалии, которая после бескровной «Революции гвоздик» 1974 года была вынуждена определять свой дальнейший исторический путь. На повестке дня стояло три варианта: движение в сторону Европы и европейской демократии, возврат к политике корпоративизма «Нового государства» Салазара или поиск «третьего пути». Дискуссия среди португальских интеллектуалов закончилась решением о том, что «третьего пути» у Португалии нет. По зрелом размышлении становится понятно, что у Португалии не было не только «третьего», но и «второго пути». И точно так же этого пути нет и у Беларуси. И нет его потому, что в данный конкретный момент современности мыслимым и возможным оказывается ограниченное множество вариантов выбора. Это множество задается актуальным состоянием пространства, времени и мышления, которые предопределяют сам выбор, или, иначе, характеристиками современности.

Со-временность есть со-бытие́ (совместное единовременное сосуществование) двух явлений. И ситуация геополитического выбора располагается в пространстве сосуществования Беларуси и чего-то ей со-временного. Вспоминая известный анекдот, что «Леонид Ильич Брежнев — это мелкий политический деятель эпохи Аллы Пугачевой», следует задать вопрос: «В какой эпохе сегодня живет Беларусь?» Эпоха видится чем-то абсолютным — в пределе, таким, что оно влияет на изменение всего в этом мире, но ничто в мире не влияет на его изменение. В культурно-политическом подходе такой предельной реальностью, обладающей имманентными характеристиками развития, является мышление. Изменение средств и способов мышления является конечной причиной любых изменений в мире, тогда как само их появление возможно только как процесс мышления о мышлении (обращения мышления на самое себя). Тогда и современность задается актуальными характеристиками мышления. Сегодня нашу эпоху можно охарактеризовать как **эпоху программного мышления**.

Идеология программного мышления выдвигается как ответ на кризис проектного подхода к организации всей человеческой деятельности. Проектное мышление, господствовавшее на протяжении всего XX века, основано на предположении о возможности контроля проектировщиком всех начальных условий, хода реализации и последствий внедрения проектного замысла. Его развитие логически приводит к попыткам рационального обустройства социального мира по правильным для проектировщика схемам, что выплеснулось в том числе в формы советской социальной инженерии и различные идеи технократического обустройства общества. Кризис проектирования и проектной деятельности начинает осознаваться в 1960-х — 1970-х годах, в частности, в работах основателя «Римского клуба» Аурелио Печчеи[4]. Он указывал на глобальное противоречие между развитием технических средств проектирования и отставанием в развитии средств человеческого мышления: при технической и производственной возможности реализовать любой проект человек не имеет возможности ни учесть всей сложности текущих условий, ни предсказать его последствия. Программный подход и программирование отказываются от установки проектирования на «всезнание», руководствуясь представлением о принципиально открытом будущем. Программное мышление предопределяет и иной способ организации деятельности. Упрощая, можно говорить о том, что эффективная деятельность сегодня может быть организована только программно. Но тогда и ответ на проблему геополитического выбора Беларуси может быть дан только в программном подходе.

Чем программирование отличается от проектирования? Чаще всего это различие связывают с названием, длительностью и широтой целей. Все это имеет отношение к различиям, но не является ключевым моментом. Принципиальным же различием является *различие объектов, на которые направлены «программа» и «проект»*.

---

[4] См., в частности: *Печчеи А.* Человеческие качества. — М., 1980.

*Проекты работают с конкретными объектами* (создают, преобразуют и т.д.), а *программы работают с процессами* (запускают, поддерживают, сворачивают, усиливают и т.д.). Это различие довольно сложное и лежит не в природе того, на что направлены проекты и программы, а в том, как мы это мыслим. Можно реализовывать проект реформы образования, а можно программу. В первом случае мы должны точно знать, как будет выглядеть образование «нашей мечты», и поэтапно продвигаться к его созданию. Несовпадение запланированного образа с тем, что получается (на любом из этапов), требует переделки или отказа от проекта и создания нового. Если рассматривать реформу образования как программу, то важно заложить не образ объекта, а процессы, которые должны течь для осуществления реформы: экспертизу и критику, развитие диалога, подготовку кадров, реформирование системы управления и т.д. Основные усилия программы направлены на то, чтобы обеспечить эти процессы и корректировать их в соответствии с тем состоянием образования, которое есть в данный момент. Цели в этом случае формулируются скорее как ценности и принципы, которым должна следовать программа. В отличие от поэтапности в проектном мышлении, в программном подходе процессы мыслятся параллельно. Но для организации действий в каждый конкретный момент времени необходимо оценивать, какой из процессов требует наибольшего внимания и вложения, а какой может пока развиваться «естественно».

Второе важное различие — это *отношения между действиями и результатами.* В проектировании результат действия (или совокупности действий) и результат проекта совпадают («в результате действий было создано *X*, что и было целью проекта»). Побочные эффекты, последствия, изменения среды (позитивные и негативные) не являются непосредственными результатами проекта. Результат действия в программе — это *изменение процесса.* При этом на изменение процесса оказывает влияние не только наше действие, но и множество иных сил: собственное развитие, содействующие и противодействующие факторы, аккумулирующие эффекты и т.д. Конкретным действием в программе можно изменить интенсив-

ность или даже направление процесса, но нельзя сказать, что то, каким стал сам процесс, есть результат действия. Иногда маленькое, но точно рассчитанное действие способно стать катализатором сильных изменений, хотя эти изменения нельзя описывать как результат именно этого действия.

Для Беларуси вопрос геополитического выбора между Европой и Россией сегодня формулируется в терминах выбора между современностью и несовременностью. Быть современным сегодня — это мыслить в программной идеологии и формулировать программные ответы на любые серьезные вызовы и проблемы. Программное мышление сегодня — это мышление европейское, где бы географически ни жили его физические носители. Именно его ответы на разрешение проблем определяют направление мирового развития. Развернув программу европейской интеграции в послевоенное время, Европейский союз задал новую конфигурацию глобального мироустройства.

И до настоящего времени не появилось ни одной сравнимой по мощности и результативности программы развития. Пустота, идейная зависимость и копирование интеграционной модели Европейского союза теми, кто сегодня строит Евразийский союз, достаточно очевидны и лишь подтверждают лидерство Европы. Как бы ни хотелось видеть в развитии Китая или других стран некие уникальные модели, приходится признавать, что их прогресс связан с заимствованием и внедрением европейских экономических и социальных институтов. Европа сохраняет и будет сохранять свое лидерство, пока будет способна удерживать лидерство в организации форм и институтов мышления. Для Беларуси единственным выбором оказывается выбор между включением в ход этого мышления либо отказ и уход в «немыслие». Второй выбор фактически будет означать отказ от субъектности и предоставление внешним силам и акторам права определять будущее для нашей страны.

## 1.1. Европейский союз: культурно–политический взгляд

Для выстраивания любых отношений требуется понимание того, с кем имеешь дело, т.е. необходима беларусская концепция Европейского союза. Эта концепция позволит определять свое отношение к решениям и действиям ЕС, а также строить свои отношения с ним. Существующая в Беларуси в настоящее время государственная концепция Европейского союза редуцирует ЕС фактически до уровня торгового и экономического партнера и потенциального источника инвестиций. В выступлениях официальных лиц беларусского государства Евросоюз также видится источником угрозы для существования нынешнего политического режима и носителем чуждой, разрушительной идеологии. Подобное отношение вряд ли способствует выработке адекватной политики по отношению к нашему западному соседу, и длящийся с 1995 года кризис во взаимоотношениях Беларуси и Европейского союза — яркая тому иллюстрация. Более того, отсутствие внятной концепции и понимания действий Европейского союза приводит к тому, что Беларусь постоянно упускает открывающиеся возможности использования европейских ресурсов в целях собственного развития.

В культурно-политических рамках Европейский союз рассматривается в двух основных качествах: как сторона в диалоге о будущем Большой Европы и как инструмент или потенциальный источник развития для Беларуси. В отличие от наивного европоцентризма, цель движения для нашей страны здесь располагается не в ЕС, а в самой Беларуси. Это означает в том числе и то, что судьба Беларуси не связывается однозначно со вступлением в Европейский союз. Вопрос сосуществования Беларуси и Евросоюза, европеизации Беларуси должен решаться таким образом, чтобы Беларусь становилась равноправным членом диалога о будущем Европы. Это требование равноправия не является формальным, а задает содержательные критерии, которые Беларуси необходимо выполнить для занятия этого места в диалоге. Прежде всего Беларусь должна вносить свой

вклад в разрешение общеевропейских проблем и становиться не только акцептором технической помощи, инвестиций и потребителем других благ Европейского союза. Субъектность Беларуси может быть признана Европой тогда, когда она завершит становление собственных институтов мышления, государственного управления, экономической независимости, т.е. завершит свое становление в качестве полноценной европейской нации. Собственно, именно для этого и нужно использовать актуальные политические инициативы и программы Европейского союза. В логике программы Культурной политики такая комплексная задача выражается в триаде последовательных шагов: десоветизация — беларусизация — европеизация.

История становления Европейского союза дает основания для такого рассмотрения беларусско-европейских отношений. Программа европейской интеграции, предложенная Робером Шуманом, была направлена на то, чтобы в первую очередь положить конец военным конфликтам между европейскими государствами. Объединение ресурсной основы экономик (уголь и сталь) сделало невозможным борьбу за ресурсы, а затем превратило общий европейский рынок в источник благосостояния для всех стран Объединенной Европы. Отцы-основатели Европейского союза ясно видели цели и направляли интеграцию по пути формирования такого объединения, где каждая отдельная страна получала бы возможность реализации собственных интересов не в ущерб интересам других стран-членов. К началу 1990-х годов, когда ЕС столкнулся с проблемой выстраивания отношений с бывшими коммунистическими странами, эти цели уже стали воплощенной реальностью. Программа европейской интеграции была преобразована в форму политики расширения, которая, в свою очередь, заложила все современные основания внешней политики Европейского союза. Основным подходом политики расширения стал «условный подход», при котором структурная помощь по адаптации и приближению к европейским стандартам, оказываемая странам, ставилась в зависимость от их желания присоединения к ЕС и демонстрации стремления к построению демократии и рыночной экономики. Таким образом, Европейский союз предложил себя и свои возможности в ка-

честве инструмента развития для посткоммунистических стран Европы.

Политика расширения стала последним заметным внешнеполитическим успехом программы европейской интеграции. К началу XXI века Европейский союз столкнулся с новыми трудностями и вызовами, проблематизирующими как внутренние принципы устройства ЕС, так и принципы его отношений с внешним миром. В частности:

Принципы политики расширения Европейского союза, перенесенные в конструкцию политики соседства ЕС (2003 год), очевидно, не дают возможности достигать поставленных задач (например, демократизации в странах европейского соседства). В актуальной ситуации у Евросоюза отсутствует внятная концепция новой внешней политики;

Ряд процессов расширения Европейского союза приобрел неконтролируемый, инфраструктурный (оестествленный) характер. Очевидно, что Евросоюз из года в год расширяет свое присутствие в экономиках, транспортной и энергетической инфраструктурах стран-соседей, но не может превратить это присутствие в политический ресурс влияния;

Размывание границ национальных государств и общий кризис гражданской и национальной идентичности не имеет ответа в концепции европейского гражданства;

Бюрократизация и усложнение структуры управления в Европейского союза ставят вопрос о необходимости движения в сторону федерализации, что проблематизирует принципы суверенитета стран — членов ЕС;

Экономические дисбалансы в развитии разных стран — членов Европейского союза выливаются в серьезные экономические проблемы для всего ЕС, которые сегодня не имеют принципиальных решений.

Проблемы Европейского союза — это проблемы для всей Европы, и то, какой именно содержательный ответ на них будет

дан Евросоюзом, определит конструкцию будущего европейского пространства. Пока эти проблемы не решены, они задают новый горизонт возможностей для Беларуси. Увидеть данные возможности сегодня и включиться в их решение — это возможность для Беларуси заявить о себе как о полноправном субъекте диалога о европейском будущем

## 1.2. Беларусь как проблема для европейской внешней политики

Взаимоотношения Европейского союза и Беларуси можно рассматривать в разных аспектах, но один из них представляется нам особенно важным. Беларусь — это проблема для всей европейской политики. Проблема именно потому, что длительное существование и развитие беларусского авторитарного режима в зоне Европейской политики соседства (ЕПС) с ее целями демократизации и повышения благосостояния стран-соседей подрывает принципиальные основания этой политики. Успешная, можно даже сказать триумфальная, волна демократизации, охватившая Восточную Европу после падения Берлинской стены в 1989 году, исчерпала свои ресурсы и остановилась, докатившись до границ Беларуси. Идеология и программы демократизации, сформулированные в 1980-е годы, привели к интеграции в единую Европу страны бывшего социалистического лагеря, включая получившие независимость страны Балтии, но не действуют в отношении Беларуси и в какой-то степени Украины, Молдовы и некоторых государств на Балканах. Если в отношении Украины и балканских государств еще сохраняются какие-то возможности, то беларусская ситуация становится откровенным вызовом прежней программе распространения европейских ценностей. Необходимо понимать, что для разворачивания этой волны велась долгая и сложная работа, включающая в себя не только политические шаги, но в первую очередь осмысление того «социалистического мира», который следовало демократизировать и европеизировать. То состояние, в котором сейчас пребывают страны,

представляющие вызов для Европы, уже не может быть описано и понято в прежних схемах и концептах. Программа авторитарного реванша в Беларуси создала и продолжает укреплять новые общественные отношения, которые остаются за пределами понимания и анализа. В результате некогда разработанные, проявившие себя успешными и стандартизированные европейские программы не могут быть адекватны новым социальным, культурным и политическим реалиям, в частности в Беларуси. Необходимы новые идеи и новые программы. И сейчас наиболее подходящее время для того, чтобы заняться их разработкой. И делать это необходимо не кабинетным аналитикам и политологам из европейских «фабрик мысли», а активно привлекая интеллектуальные силы из самой Беларуси. Предложение новых идей, формулировка новой европейской программы и доктрины необходимы не только в рамках отношений Европы с Беларусью. Это необходимо и самой Европе — для продолжения процессов демократизации и реформ в новых странах Европейского союза, а тем более для активизации политики в регионах, по отношению к которым Европа предлагает политику добрососедства. И объединенной Европе, и окружающим ее странам необходимы новый импульс, новые идеи и новые смыслы.

Хорошей иллюстрацией к сказанному может быть абсолютный провал ЕПС в отношении Беларуси. К расширению 2004 года Европейский союз разработал политику соседства, направленную на создание вокруг ЕС зоны стабильности и процветания. Именно ЕПС впервые закрепила на официальном уровне цель демократизации Беларуси и остальных соседей Евросоюза в качестве задачи для внешней политики ЕС.

За время, прошедшее с создания ЕПС, Европейский союз протестировал в отношении Беларуси два подхода. В первый период (2004-2007) ЕС фактически изолировал Беларусь, поскольку политика соседства ставила условием участия устойчивую ориентацию стран-партнеров на укрепление демократических механизмов. На основании несоответствия Беларуси этим параметрам она была исключена из политики соседства до реализации ею фундаментальных политических и экономических реформ.

Во второй период времени (2008-2010) Европейский союз начал применять интеграционный подход. Визовые санкции были приостановлены, политические контакты, официальные визиты европейских высших чиновников в Минск и прочие формы коммуникации стали более интенсивными. В 2009 году ЕС запустил новую инициативу «Восточное партнерство» (ВП), в рамках которой Беларусь получила право на участие, невзирая на проблемы с демократией и правами человека.

Ни первый, ни второй подход не принесли успеха. Прошло 9 лет существования политики соседства, а Беларусь по-прежнему остается слабым звеном в «кольце стран-соседей»: государством с очень ограниченными политическими контактами с Евросоюзом, недемократическим правительством, нерыночной экономикой и неопределенной внешнеполитической ориентацией (европейский или российский вектор). Проблематичные отношения с Беларусью не только являются вызовом для ЕПС, но и могут поставить под вопрос роль Европейского союза как агента распространения демократии в регионе. Непредсказуемость Беларуси угрожает и безопасности самого ЕС в области энергетики, транспортной инфраструктуры, экономической стабильности, охраны окружающей среды и т.д. Беларусь оказывается непреодолимым препятствием для нынешней конструкции внешней политики Европейского союза.

## 1.3. Европейская внешняя политика: сомнительные стимулы для демократизации

Европейская политика соседства сегодня формально регулирует отношения Европейского союза с Беларусью, но слабость и неэффективность ЕПС вызваны проблемой в ее предпосылках и основаниях. Европейская политика соседства включает в себя два смысловых элемента: с одной стороны, она продолжает поддержку транзита к демократии, предполагая, что страны в регионе со-

седства будут постепенно становиться демократическими государствами; с другой стороны, ЕПС создана для установления между Евросоюзом и странами соседства особого (институционализированного) режима политических и экономических отношений.

ЕПС дает странам-партнерам перспективу участия во внутреннем рынке ЕС и дальнейшей интеграции и либерализации для развития свободного перемещения людей, товаров, услуг и капитала. Чтобы установить такие отношения, страны-партнеры должны привести свои политические, экономические, правовые, социальные и т.д. системы в соответствие с европейскими стандартами. Европейский союз выступает в этом процессе эталоном и донором, предоставляя техническую и финансовую помощь в развитии демократических институтов.

В основе актуальной европейской политики лежит перенесенное напрямую из предыдущего этапа расширения Евросоюза (1991-2004) предположение о воле и желании народов и правительств стран соседства к построению демократии. В 2008-2009 годах, инициируя Восточное партнерство, Европейский союз дополнил этот подход экономическими стимулами, полагая, что интеграция с ЕС экономически выгодна рациональным правительствам стран-партнеров. Эта выгода имеет по крайней мере две формы: постепенное открытие доступа к европейскому рынку и наращивание европейской поддержки для модернизации стран. Степень же участия Евросоюза в трансформации ставится в зависимость от демократической эволюции страны-партнера.

В отношении Беларуси эти предположения о воле к демократии оказались в корне ошибочными. Невключение Беларуси в ЕПС не воспринимается ею в негативном свете, т.к. правительство Беларуси не стремится к демократизации и европеизации, и структурная помощь Евросоюза ей в этом не нужна. Не оправдали себя и экономические стимулы. Очевидно, что беларусскому правительству нет необходимости проводить политические реформы, столь желаемые Европейским союзом, в обмен на предполагаемые экономические блага. Анализ макроэкономических показателей Беларуси,

ее экономических взаимоотношений с Европой и места Беларуси в региональной динамике Восточного партнерства показывает достаточно хорошую динамику развития страны.

До сих пор Беларусь не сближалась с Европейским союзом в политическом плане, соответственно, не имела места никакая экономическая фасилитация: в отличие от всех других стран, между Беларусью и ЕС так и не были заключены двусторонние договоры, регулирующие их отношения. Следовало ожидать, что это отрицательно скажется на экономических отношениях и, как следствие, на экономическом благосостоянии Беларуси. Это могло бы зримо показать экономические издержки откладывания трансформаций, однако анализ данных не свидетельствует об очевидных потерях.

Во-первых, у Беларуси весьма позитивные макроэкономические показатели. В Беларуси, за исключением 2011 года, когда разразился экономический кризис, достаточно хорошие показатели роста ВВП. По доле ВВП на душу населения Беларусь является богатейшей страной Восточного партнерства, в два раза превышающей украинский показатель (хотя составляющей лишь около половины аналогичного показателя соседних Польши и Литвы) (см. табл. 1, рис. 1, 2). По классификации Организация экономического сотрудничества и развития (ОЭСР) ОЭСР, Беларусь единственная из шестерки стран Восточного партнерства (ВП) входит в группу стран с более высоким средним доходом (Молдова по этой классификации относится к наименее развитым странам; остальные четыре входят в среднюю категорию стран с более низким средним доходом).

Во-вторых, важно отметить, что беларусская экономика, успешно функционируя, позволяет обеспечивать удовлетворительный для граждан уровень жизни при получении весьма незначительной поддержки для развития различных секторов и инфраструктур со стороны Европейского союза. В связи с практически полным отсутствием двустороннего сотрудничества между Беларусью и ЕС объемы помощи крайне ограниченны: из всего объема помощи, которую получают шесть стран ВП, вместе взятые, на долю Украины приходится около 30%; Беларусь же получает в 10 раз меньше: 2,9%

Таблица 1

**Макроэкономические показатели Беларуси, стран ВП и избранных стран ЕС (2009-2011)**

| | Динамика ВВП, % к предыдущему году | | | ВВП на душу населения, доллары США | | |
|---|---|---|---|---|---|---|
| | **2009** | **2010** | **2011** | **2009** | **2010** | **2011** |
| Азербайджан | -7,12 | 20,02 | 20,55 | 4798 | 5713 | 6832 |
| Армения | -25,90 | 8,36 | 7,84 | 2647 | 2840 | 3033 |
| Беларусь | -19,00 | 12,22 | 5,29 | 5180 | 5824 | 6769 |
| Грузия | -16,33 | 8,08 | 23,28 | 2455 | 2623 | 3210 |
| Литва | -22,03 | -1,45 | 16,92 | 11103 | 11116 | 13075 |
| Молдова | -10,19 | 6,90 | 20,47 | 1527 | 1635 | 1969 |
| Польша | -18,68 | 9,03 | 9,35 | 11275 | 12286 | 13540 |
| Украина | -34,92 | 17,66 | 19,59 | 2550 | 3013 | 3621 |

*Источник:* Подсчеты авторов на основании данных Международного валютного фонда и Министерства статистики Республики Беларусь.

Таблица 2

**Расходы ЕС на программы развития для стран Восточного партнерства**

| Год | Расходы на страны ВП, всего (млн EUR) | Расходы на Беларусь, всего (млн EUR) | Расходы на Беларусь, % от расходов на страны ВП | Расходы на Украину, всего (млн EUR) | Расходы на Украину, % от расходов на страны ВП |
|---|---|---|---|---|---|
| **2011** | 324,91 | 11,13 | 2,9 | 109,03 | 33,6 |
| **2010** | 388,87 | 11,5 | 3,0 | 115,53 | 29,7 |
| **2009** | 303,6 | 7,99 | 2,6 | — | — |
| **2008** | 323,46 | 12,05 | 3,7 | — | — |
| **2007** | 160,62 | 5,04 | 3,1 | — | — |
| **2006** | 215,04 | 12,32 | 5,7 | — | — |
| **2005** | 188,5 | 5,14 | 2,7 | — | — |

*Источник:* Подсчеты авторов на основе ежегодных докладов EuropeAid. Данные по Украине приведены за 2010-11 годы для примера.

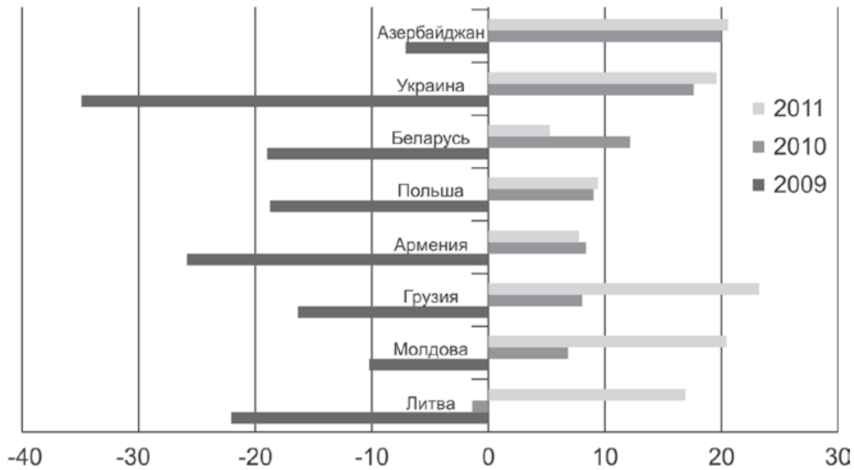



Рис. 1. Динамика ВВП Беларуси, стран ВП и избранных стран ЕС (2009-2011)

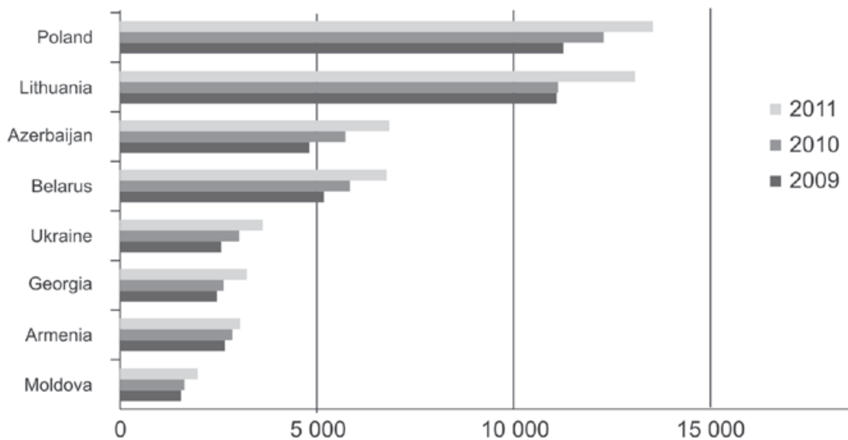



Рис. 2. ВВП на душу населения в Беларуси, странах ВП и избранных странах ЕС (2009-2011)

(см. табл. 2). Таким образом, на восточной границе Европейского союза находится экономически успешное государство, которое практически ничего не стоит европейским налогоплательщикам.

Наконец, можно было бы предположить относительно вялую торговлю Беларуси с Европейским союзом. Но и это неверно. С 2000 года у Беларуси наблюдается положительная динамика экспорта в страны Евросоюза[5]: с 8% в 2000 году доля ЕС в беларусском экспорте выросла до 44% в 2009 году; с 2005 по 2009 год ЕС являлся основным торговым партнером Беларуси, а Россия находилась лишь на втором месте. В 2011 году, несмотря на ухудшение отношений с Европейским союзом, экспорт товаров на Запад по сравнению с 2010 годом фактически удвоился, в то время как экспорт в Россию вырос менее чем на 40%.

В сравнении с украинскими беларусские торговые отношения с Европейским союзом обладают высокой положительной динамикой: украинский экспорт в 2011 году в Европу вырос всего на 33%, это меньше, чем рост аналогичного показателя в Беларуси. Беларусь, вместе с Украиной и Азербайджаном, входит в топ-50 торговых партнеров Европейского союза[6]. Получается, что экономические взаимосвязи Беларуси с ЕС насыщенны и без нормальной договорной базы, тогда как прогресс в политических отношениях между, например, Украиной и Евросоюзом не принес Украине новой динамики во взаимной торговле.

Следовательно, экономические выгоды от европейской интеграции недостаточны для того, чтобы авторитарное правительство Беларуси предпринимало политические реформы. Интеграционный подход во внешней политике также не дает возможности добиться необходимого Европейскому союзу изменения политического статус-кво в Беларуси.

---

[5] Данные по диверсификации экспорта, опубликованные на веб-сайте Министерства иностранных дел Республики Беларусь: http://www.mfa.gov.by/en/foreign_trade/export/diverse/.

[6] Данные Департамента Европейской комиссии по торговле: http://ec.europa.eu/trade/statistics.

## 1.4. Европейская внешняя политика: ограниченный арсенал средств влияния

Нынешний раунд беларусско-европейских взаимоотношений начался после президентских выборов, прошедших в Беларуси 19 декабря 2010 года. Для политики Восточного партнерства и ее интеграционного подхода 2008-2010 годов эти выборы стали очередным тестом на эффективность. После неожиданно жестких действий беларусских властей Европейский союз пребывал в растерянности относительно возможных мер реагирования. В январе 2011 года Высокий представитель ЕС, Европейская комиссия, депутаты Европейского парламента и Совет ЕС обсуждали все возможные инструменты для ответа на события в Беларуси[7]. Однако в сложившейся ситуации Европейский союз не смог ни предпринять резких шагов, ни проигнорировать беларусские события. К Беларуси не было применено никаких существенных политических (например, исключение из Восточного партнерства) или экономических санкций. В арсенале европейских инструментов нашлись лишь символические меры: давно известные визовые санкции, а также несколько инновационных решений, таких как точечные экономические санкции и возможность отмены проведения в Беларуси Чемпионата мира по хоккею в 2014 году. Парламентская ассамблея Восточного партнерства *EURONEST* символически начала свою работу без беларусской делегации. Не имея возможности влиять на ситуацию непосредственно, Евросоюз занял выжидательную позицию, заморозив политические взаимоотношения до освобождения и реабилитации всех политических заключенных.

[7] См.: *Зуйкова А.* Резолюция Европарламента о ситуации в Беларуси: как принимались решения? // Веб-сайт Центра европейской трансформации: http://cet.eurobelarus.info/files/File/Zuikova_EP_resolution_Belarus.pdf.

Беларусские власти, со своей стороны, на сближение с Европейским союзом не идут — наоборот, с декабря 2010 года беларусско-европейские отношения были отмечены большим количеством конфликтов: в сентябре 2011 года беларусская делегация со скандалом покинула проходивший в Варшаве саммит Восточного партнерства; весна 2012 года была отмечена масштабным дипломатическим конфликтом, а летом 2012 года разразился скандал со Швецией.

Шаги Европейского союза не оказывают предсказуемого воздействия на Беларусь. Европейские действия словно отражаются в кривом зеркале, вызывая асимметричную и непропорциональную ответную реакцию беларусских властей: введение символических визовых санкций привело к ответным ограничениям на выезд из Беларуси активистов гражданского общества. Тем не менее установить точную корреляцию между действием (санкциями ЕС) и результатом (изменениями в Беларуси, действиями властей) не представляется возможным. Неизвестно, были ли двое политических заключенных (Андрей Санников и Дмитрий Бондаренко) отпущены наконец на свободу благодаря введению европейских визовых санкций или нет.

Ситуация «обезоруженности» Европейского союза угрожает проевропейским игрокам на внутриполитическом поле Беларуси (прежде всего ее гражданскому обществу), а также чревата развитием неевропейского вектора беларусской внешней политики. Отдаляясь от Евросоюза, Беларусь будет вынуждено углублять свое экономическое и политическое сотрудничество с Россией.

# Глава 2. Историческая развертка. Европейская политика в отношении Беларуси: циклы изоляции и вовлечения

Беларусско-европейские отношения могут быть проанализированы как матрица двух взаимосвязанных уровней политики. Первый уровень шире: Беларусь включается в широкую политику, направленную на группу стран. В рамках этого унифицированного многострановго подхода разрабатываются общие цели и инструменты. Европейская политика на данном уровне в отношении стран Центральной и Восточной Европы состоит из трех фаз: политики расширения, Европейской политики соседства и Восточного партнерства.

На втором уровне Евросоюз в рамках своей политики, направленной на регион, сотрудничает индивидуально с каждой страной. Двусторонние отношения служат для того, чтобы прочертить специфический путь каждой страны в направлении общих целей, поставленных на региональном уровне. Это включает в себя анализ страновых особенностей и адаптацию инструментов к потребностям каждой из стран.

Характер взаимоотношений между Беларусью и Европейским союзом определяется тремя факторами: инструменты, которые применяются ЕС; политика беларусских властей; уровень развития гражданского общества в стране. Два уровня политики и эти три фактора позволяют выделить 5 раундов беларусско-европейских отношений, циклов изоляции и циклов интеграции. Каждый из них будет описан с отражением ключевых характеристик.

## 2.1. Создавая форму: ФАРЕ и ТАСИС (1991–1996)

После падения Берлинской стены и распада СССР страны социалистического блока получили политическую и экономическую независимость. Европейский союз разработал инструменты помощи, направленные на поддержку этих стран в их движении к рыночной экономике и демократии. Было создано два инструмента для двух групп стран: ФАРЕ и ТАСИС.

Программа ФАРЕ включила в себя Польшу, Венгрию, Болгарию, Чехословакию, ГДР, Румынию, Югославию, Албанию, Эстонию, Латвию, Литву и Словению. После того как Совет ЕС в 1993 году принял решение о дальнейшем расширении Евросоюза, ФАРЕ стала основным финансовым инструментом для подготовки стран-претендентов к вступлению. Неопределенность геополитической ориентации Беларуси в тот период не позволила ей воспользоваться преимуществами данной программы.

Программа ТАСИС была создана для 12 стран Восточной Европы и Центральной Азии. В отличие от ФАРЕ, которая обслуживала потребности политики расширения, в рамках ТАСИС речь шла исключительно об оказании поддержки в демократическом транзите.

За первые несколько лет своего существования ТАСИС заложила формы организации и принципы сотрудничества, которые

сохранились в европейской политике до сих пор. Так, в рамках ТАСИС существовали двустороннее сотрудничество и многосторонние (региональные) программы. Между Европейским союзом и каждой страной заключались двусторонние соглашения, первым из которых было Соглашение о партнерстве и сотрудничестве (СПС). Инструментами реализации этих соглашений стали многолетние индикативные программы и годовые планы действий. Многосторонние программы служили интеграции на различных уровнях между самими странами в регионе ТАСИС и со странами ФАРЕ. Потребности страны и состояние ее политических и экономических реформ были положены в основу расчета объема оказываемой ей помощи.

Беларусь была активно включена в программу ТАСИС с 1991 по 1996 год. В марте 1995 года было подписано Соглашение о партнерстве и сотрудничестве между беларусскими властями и властями ЕС. Основными сферами помощи для Беларуси стали: поддержка предприятий, производство и распространение продуктов питания, транспорт. На региональном уровне Беларусь принимала участие в программе «Темпус» и программе по ядерной безопасности, реализовывались проекты в сферах защиты окружающей среды, развития гражданского общества и т.д. В эти годы еще не оформились специфические нужды в поддержке демократизации, поскольку до прихода к власти Александра Лукашенко и начала создания им авторитарного режима Беларусь находилась в демократическом транзите и получала помощь в этом процессе.

## 2.2. Цикл изоляции (1997–2007)

После событий 1996 года в Беларуси Евросоюзу стало очевидно, что беларусские власти движутся не по демократическому пути развития. В ответ на это ЕС заморозил двусторонние политические контакты с правительством Беларуси. Поскольку это не оказало должного воздействия на беларусские власти, а ЕС не обновлял свои инструменты, цикл политической изоляции продлился 10 лет.

## 2.2.1. ТАСИС в авторитарной Беларуси (1997–2006)

Следующий раунд беларусско-европейских отношений начался в 1996 году с появлением постановления Совета ЕС на новый финансовый период 1996-1999 годов. Страны Европейской политики соседства разработали новые индикативные программы и планы действий. Это постановление ввело новый инструмент, усиливающий принцип условности, — возможность приостановки оказания помощи стране в случае нарушения ею ключевых компонентов сотрудничества, в частности демократии и соблюдения прав человека[8].

Недемократическое политическое развитие Беларуси (нарушение Конституции, жесткое подавление демонстраций) привело к глубокому ухудшению отношений с Европейским союзом и к политической изоляции беларусского правительства. В 1997 году Совет ЕС принял решение о замораживании политических контактов во всех формах. Таким образом, дальнейшие переговоры по Соглашению о партнерстве и сотрудничестве оказались невозможны, не стали разрабатываться и Индикативная программа и План действий. Вследствие этого в 1996-1999 годах была приостановлена техническая помощь для Беларуси. Против беларусских высших чиновников были введены визовые санкции[9].

Поскольку беларусские власти не стремились к демократии, двустороннее сотрудничество не могло быть восстановлено. Только в начале 2002 года, в ответ на некоторые улучшения в защите демократических принципов и прав, Европейский союз предпринял попытку постепенной нормализации отношений, известную как

---

[8] См.: European Parliament Press release (1996): «Council Adopts New Regulation To Launch TACIS 1996-1999 Programming Cycle».

[9] См.: *Kreutz, Joakim* (2005). Hard Measures by a Soft Power? Sanctions policy of the European Union 1981-2004. Bonn International Center for Conversion, BICC.

«пошаговый подход»[10]. Переговоры о шагах, которые велись представителями ЕС в Минске, не привели ни к каким существенным результатам, а конец этому подходу положила высылка из Беларуси Консультативно-наблюдательной группы ОБСЕ.

Не желая дальнейшей изоляции Беларуси, Совет ЕС оставил открытым для страны участие в региональных программах (например, «Tacis Interstate», трансграничное сотрудничество, ядерная безопасность) и в подпрограммах ТАСИС, имеющих прямую демократическую направленность («Демократия», «Темпус», «LIEN», партнерство между городами и др.), а также в программе гуманитарной помощи[11].

Одновременно с политической изоляцией правительства Европейский союз увеличил размеры поддержки для гражданского общества, полагая, что жизнеспособный сектор НГО поспособствует процессу демократизации и сможет препятствовать антидемократическому развороту, происходящему в Беларуси, а также в Казахстане[12]. Для Беларуси, помимо уже существующих инструментов (программа «Демократия»), Европейская комиссия разработала специальную программу развития гражданского общества. В рамках этой программы 5 млн евро предназначались исключительно организациям «третьего сектора» (НГО, СМИ, молодежным инициативам).

Кроме этого, на период 2000-2003 годов была принята Индикативная программа по децентрализованной помощи с бюджетом в 10 млн евро. Она была доступна в форме двух траншей из бюджетов 2000 и 2003 годов. Индикативная программа предполагала поддержку гражданского общества, образование и тренинги, а также

---

[10] См.: Chronology of bilateral relations. EU-Belarus relations 2000-2002 // Delegation of the European Union to the Republic of Belarus: http://www.eeas.europa.eu/delegations/belarus/eu_belarus/chronology/index_en.htm.

[11] См.: TACIS Annual Report, 1998.

[12] См.: TACIS Annual Report, 1997.

деятельность по преодолению последствий аварии на Чернобыльской АЭС[13].

Решения Совета ЕС 1997 года стали основополагающим элементом дальнейшей политики Европейского союза в отношении Беларуси. Все решения в последующие 10 лет следуют их логике: несмотря на появление в 2004 году Европейской политики соседства, формат сотрудничества, созданный в 1997 году, просуществовал до 2007 года.

### 2.2.2. Европейская политика соседства (2004–2007)

Расширение Европейского союза на восток изменило контекст сотрудничества ЕС с западными и южно-кавказскими государствами СНГ. В 2003-2004 годах Евросоюз разработал для них, а также для средиземноморских государств, соседей ЕС, единую политическую рамку — Европейскую политику соседства. Ключевыми элементами ЕПС, согласно коммюнике Европейской комиссии «Расширение Европы» (2003) и стратегическому документу «Европейская политика добрососедства» (2004), являются:

• развитие зоны процветания и соседства, с которой у ЕС складываются плотные и мирные отношения сотрудничества;

• четко выраженный отказ в перспективе членства в ЕС;

• положение в основу общих ценностей (в областях верховенства права, надлежащего управления, соблюдения прав человека, следования принципам рыночной экономики, устойчивого развития);

• устойчивое стремление стран-партнеров к укреплению своих административных, институциональных и правовых систем;

---

[13] См.: Country strategy paper. National indicative Programme. Belarus, 2005-2006. Adopted by the European Commission on 28 May, 2004 // European External Action Service: http://eeas.europa.eu/belarus/csp/05_06_en.pdf.

• постепенное и обусловленное углубление сотрудничества, новые преимущества в ответ на прогресс страны-партнера в политическом и экономическом реформировании;

• два различных инструмента: 1) основным инструментом является План действий, разрабатываемый совместно с правительством страны-партнера и устанавливающий «дорожную карту» постепенной консолидации демократии; 2) существующие и будущие финансовые инструменты оказания поддержки в различных областях разного рода типам агентов, в том числе гражданскому обществу.

В целом ЕПС не внесла больших изменений в существующее сотрудничество между Евросоюзом и новыми странами-соседями. В политическом измерении она унаследовала двустороннее сотрудничество в форме многолетнего планирования и годовых планов действий, а также многостороннее сотрудничество: трансграничное сотрудничество и подпрограммы в рамках ТАСИС и Инструмента европейской политики соседства (ИЕПС). Технически ТАСИС оставался финансовым инструментом ЕПС до 2006 года, затем уступил место ИЕПС.

Европейская политика в отношении Беларуси продолжала ориентироваться на решения Совета ЕС 1997 года. Она была расширена и углублена, однако основные элементы остались прежними: попытки повлиять на поведение беларусского правительства через совмещение мер смягчения и давления[14]. В долгосрочной перспективе Беларусь была исключена из ЕПС; в отсутствие Соглашения о партнерстве и сотрудничестве и переходных соглашений торговые взаимоотношения между Беларусью и Европейским союзом регулировались устаревшими соглашениями, заключенными между Европейским экономическим сообществом и СССР в 1989 году. Визовые санкции против чиновников использовались ЕС как гибкий инструмент срочной реакции, как «кнут» в ответ на недемократические шаги беларусских властей. Часть программ многостороннего

[14] См.: Lynch Dov (2005): «Catalyzing change», Chaillot Paper «Changing Belarus», 85, p. 97-124.

сотрудничества была открыта для Беларуси, а Еврокомиссия продолжала наращивать поддержку гражданского общества.

Европейская политика соседства придала политическую составляющую существующим отношениям между Евросоюзом и его соседями. Однако ее принципы, структура и инструменты были напрямую унаследованы из периода программы ТАСИС. Это является основной причиной неудачи ЕПС: подход и методы не были адаптированы к новым целям и задачам политики.

## 2.3. Цикл вовлечения (2008–2010)

### 2.3.1. Смена геополитических доктрин

Стабильность как главная характеристика Беларуси уже давно стала неизменным элементом образа страны. Стабильностью во всем гордится беларусский режим, на нее же ссылаются в дружественных государствах, поддерживая имидж и стратегии режима. И это уже стало обыденным и стереотипным. В последние годы эта характеристика стала появляться в совершенно новых контекстах и устах. Сторонники сближения и признания беларусского режима в Европе также выделяют стабильность как позитивный фактор, в первую очередь для экономических отношений с Беларусью, а также как аргумент в пользу политического признания режима.

Порой довольно трудно понять, как возможна такая аргументация. Создается впечатление, что те, кто видит в Беларуси стабильность, совершенно не считаются с тем, что Беларусь занимает очень низкие места в рейтингах по безопасности инвестиций и ведения бизнеса, по коррупции, по правам человека, в том числе по праву на неприкосновенность собственности. Какого рода стабильность характеризует то, что из года в год ни одному крупному инвестору не удается договориться с правительством по условиям инвестирования и ведения бизнеса в стране? Несмотря на это, усиленно распространяется мнение о стабильности беларусской экономики, делающей ее благоприятной для инвестирования и ведения бизнеса.

Длительное пребывание Александра Лукашенко на посту главы государства и его полное доминирование во внутренней политике, возможно, тоже кем-то может рассматриваться как политическая стабильность. Но можно ли считать стабильностью впадение в крайности в отношениях с Россией? На фоне победных пропагандистских заявлений о подписании Конституционного акта, создании Союзного государства и Таможенного союза, переходе в двусторонних расчетах на российский рубль и т.д. не проходит и года, чтобы не отмечался какой-нибудь локальный или большой конфликт в беларусско-российских отношениях. Такая же неровность и перепады характерны для двусторонних отношений и с соседними европейскими странами. Действительно устойчивыми и неизменными остаются разве что плохие политические отношения с США. Т.е., если присмотреться внимательнее, для признания Беларуси стабильной страной очень мало оснований. И тем не менее стабильность является одним из главных аргументов тех политических сил, которые лоббируют признание беларусского режима, снятие санкций и ограничений в отношениях с Беларусью со стороны Европейского союза и США.

Очевидность отсутствия убедительных оснований для такой аргументации говорит о том, что эти политические силы руководствуются какими-то иными мотивами. «Стабильность» же как аргумент используется за неимением других, более серьезных и весомых. Апеллирование к стабильности можно рассматривать как симптом **изменения доктрины Европейского союза относительно Беларуси**. Такая доктрина нигде в явном виде не сформулирована, но попробуем реконструировать предшествующую доктрину и ту, которая ее сменяет.

Прежде всего надо обратить внимание на количественные показатели европейско-беларусского взаимодействия и их динамику на протяжении всего существования независимой Беларуси. Если сравнивать объемы инвестиций и технической помощи во всех сферах (от военной до гуманитарной), то окажется, что эти показатели во много раз меньше, чем во взаимоотношениях ЕС с другими странами региона, где расположена Беларусь. Можно даже не

учитывать Литву и Латвию, как уже интегрированные в Евросоюз страны, но и Украина, и Молдова значительно опережают Беларусь по этим показателям.

Ответственность за то, что размеры взаимоотношений и сотрудничества с Европейским союзом такие незначительные, возлагается в первую очередь на беларусский режим. И это, безусловно, правильно. Но в любых двух- и многосторонних отношениях ответственность все же в той или иной степени распределена между всеми сторонами, и нельзя сказать, что Европа — как в лице Евросоюза, так и в лице его крупнейших стран-членов (Германии, Франции, Великобритании) — была очень активна в нормализации европейско-беларусских отношений. И эта низкая активность имеет очень простое объяснение. С начала 1990-х годов Германия открыто, а остальные страны Евросоюза — в более завуалированной форме признавали Беларусь сферой интересов России. Это признание и составляет суть доктрины, которой руководствовался Европейский союз до самого последнего времени. Считалось, что даже демократизация и распространение рыночной экономики, как приоритетные составляющие восточноевропейской политики ЕС в Беларуси, осуществляются Россией или через российское посредничество. Доминирование такой доктрины все сильнее и сильнее погружало Беларусь в контексты российской внешней политики и привязывало беларусскую экономику к российской. Если во времена президента Бориса Ельцина у этой доктрины можно было предполагать хоть какие-то основания, то в последнее десятилетие она держалась исключительно на инертности политического мышления и бюрократических институтов.

Исходя из означенной доктрины, политические отношения Беларуси с Европейским союзом ограничивались заявлениями, резолюциями, выдвижением взаимных требований и претензий. К 2008 году стала очевидна неэффективность европейской политики в отношении Беларуси и подавляющего большинства ее компонентов, включая программы ТАСИС, помощь гражданскому обществу, политической оппозиции и др. А поскольку при всей неэффективности этой политики и отдельных программ никаких

альтернатив не предлагается, это требует каких-то объяснений. И в качестве объяснения формулируется новая доктрина. Теперь низкая активность Европейского союза относительно Беларуси объясняется не тем, что ЕС оставляет Беларусь в сфере российских интересов, а тем, что беларусский народ поддерживает режим Лукашенко, что это есть выбор беларусского народа. Из такой доктрины делаются два вывода:

1. Если режим поддерживается беларусским народом, то с ним следует не просто считаться, но и признать его легитимным.

2. Поскольку авторитарная сущность режима не меняется, то и активизировать политическое, экономическое и гуманитарное взаимодействие с Беларусью не следует.

Но, не успев сложиться и оформиться, новая доктрина натолкнулась на первые серьезные испытания. Разразившийся российско-грузинский военный конфликт в Южной Осетии и Абхазии потребовал консолидированной реакции мирового сообщества. В интересах Европейского союза было недопущение расширения практики силового решения проблем и конфликтов на российских границах и в зоне добрососедства. Политика силы часто кажется привлекательной правительствам и режимам в проблемных регионах, и только консолидированная реакция международного сообщества может воспрепятствовать тому, чтобы такая политика становилась общепринятой практикой в регионе. Беларусский режим воспользовался сложившейся международной ситуацией для усиления европейского вектора своей международной политики. Будучи ближайшим военным и экономическим партнером и союзником Российской Федерации, он официально не поддержал политику России в отношении Грузии и не признал контролируемые Россией квазигосударственные образования в Южной Осетии и Абхазии. Такие действия беларусского правительства не остались незамеченными в Европе и усилили политические позиции европейских сторонников признания режима, смягчения выдвинутых ЕС в 2006 году 12 требований и прекращения политической изоляции беларусского режима. В конечном итоге это

привело к тому, что европейские правительства и институты стали «замечать» некоторый прогресс во внутриполитической динамике в Беларуси. Правда, как показало последующее развитие событий, эту положительную динамику и стабильность скорее хотели видеть, чем она реально существовала.

Наметившийся поворот Европейского союза и европейских институтов в сторону нормализации европейско-беларусских отношений был одобрительно воспринят правительствами и общественностью в странах — ближайших соседях Беларуси, для которых отношения с Беларусью гораздо более значимы, чем для Западной Европы. Латвия, Литва и Польша, кроме всего прочего, озабочены военным сотрудничеством Беларуси с Россией, что ставит для них вопрос об угрозе безопасности. Вместе с тем в этих странах гораздо лучше понимают, что диктатура и авторитарный режим не являются основой для стабильности. Наоборот — диктаторские режимы непредсказуемы, поскольку в странах, контролируемых диктатурами, не работают такие традиционные механизмы решения проблем и избегания крайностей, как диалог и переговоры.

На момент лета-осени 2008 года складывалось впечатление, что все заинтересованные стороны одобрительно относятся к нормализации европейско-беларусских отношений. Однако в стороне от процесса нормализации продолжало оставаться само беларусское общество, репрезентирующие его политические силы и общественные организации. Сближение беларусского режима с Европой несло беларусской оппозиции и общественному сектору больше неприятностей, чем преимуществ. По крайней мере, так это представляется беларусским общественным и политическим оппозиционным лидерам. С точки зрения тех, кто вынужден на себе испытывать ежедневный прессинг диктатуры, это вполне обоснованно. И даже то обстоятельство, что беларусская оппозиция регулярно демонстрирует свое организационное, управленческое и политическое бессилие, что общественные и политические лидеры с каждым годом теряют не только влияние на общество, но даже связь с ним, не может позволить совсем игнорировать проблемы и потребности этой части беларусского общества. Тем более что

именно этой части в наибольшей степени близки европейские ценности, только эта часть беларусского общества на протяжении всего периода существования независимой Беларуси пыталась способствовать интеграции страны в общеевропейские процессы.

На уровне деклараций и заявлений европейские политики обещают не только сохранить достигнутый уровень поддержки гражданского общества в Беларуси и беларусской оппозиции, но даже расширить его. Особенно в этом вопросе активны ближайшие соседи Беларуси, которые до недавнего времени были основными получателями помощи и «объектами» европейских программ. Сейчас они находятся в ситуации переосмысления своей роли в общеевропейских процессах и пытаются занять позицию «субъектов» поддержки и помощи в первую очередь в своем регионе — Восточной Европе. В связи с этим даже возникает конкуренция за региональное лидерство между Польшей, Литвой и Латвией в деле «продвижения демократии и европейских ценностей» в соседние страны. В некотором смысле реализация и успешность новых отношений и европейской поддержки Беларуси одновременно будет закреплять место и роль этих государств в объединенной Европе.

В связи с такими декларациями, заявлениями, намерениями и планами имеет смысл дать оценку европейским программам поддержки гражданского общества и беларусской оппозиции. И мы не откроем ничего нового, сказав, что все эти программы неэффективны. Об этом сегодня говорят практически все аналитики и политологи, а также сами политики и представители тех европейских институтов, которые ответственны за эти программы. Большая часть средств технической помощи, в том числе предназначенных для поддержки гражданского общества, идет не беларусской оппозиции и общественным организациям, а беларусскому режиму — либо непосредственно, либо через международные структуры (например, ООН) или созданные режимом псевдообщественные организации. За годы реализации европейских программ поддержки гражданского общества в Беларуси оно не только не развилось и не укрепилось, но, наоборот, существенно ослабло по сравнению с серединой 1990-х годов. Поэтому, если не изменится

содержательное наполнение программ поддержки гражданского общества, а также формы и способы этой поддержки, можно предположить, что увеличение объемов финансирования этих программ не приведет к повышению их эффективности.

Сейчас уместно реконструировать и сформулировать две локальные стратегии, касающиеся не общих европейско-беларусских отношений, а только международных программ поддержки оппозиции и гражданского общества. Эти доктрины также не имеют четкой формулировки, но их можно назвать именами наиболее ярких их представителей.

1. **Доктрина Майкла Козака**, посла США в Беларуси в период 2000-2003 годов. Она сводится к поддержке радикальных оппонентов режима, к дипломатическому и экономическому давлению на сам режим через санкции. Эта доктрина не может быть реализована в полной мере, во-первых, потому, что практически невозможно побудить международное сообщество к согласованным и консолидированным санкциям — даже по отношению к очень опасным и агрессивным режимам, не говоря уж о таких как беларусский. Во-вторых, любая внешняя поддержка радикальной оппозиции легко нейтрализуется действиями авторитарного режима. Без широкой массовой, хотя и нерадикальной поддержки радикальная оппозиция нежизнеспособна.

2. **Доктрина Ханса-Георга Вика**, возглавлявшего миссию ОБСЕ в Беларуси в 1997-2001 годах. Стержнем этой доктрины был переговорный процесс, участниками которого должны были быть беларусское правительство с одной стороны и общественные организации и политические партии — с другой, при посредничестве европейских институтов. Наиболее серьезная попытка организовать такой диалог в 1999-2000 годах была проигнорирована большинством оппозиционных партий и политиков, мысливших в рамках доктрины Майкла Козака. В последующие годы беларусское гражданское общество и особенно политическая оппозиция настолько ослабли, что на сегодняшний день совершенно не могут выступать стороной на переговорах, даже при самой интенсивной

и обширной поддержке любых европейских институтов. Сами политические лидеры говорят о переговорах режима с Европой при участии оппозиции. Но это уже совсем иной формат.

Таким образом, можно констатировать, что и обе «большие доктрины» отношения Европейского союза к Беларуси, и обе «локальные стратегии» поддержки гражданского общества и политической оппозиции оказываются недееспособными и неэффективными. А никаких новых доктринальных или программных предложений в ЕС не сформулировано. И в этой ситуации идет активизация европейского внимания и расширение поддержки гражданского общества и политической оппозиции. Причем основную роль в этом играют страны — соседи Беларуси, которые не имеют, с одной стороны, опыта и адекватных институтов и механизмов, а с другой — достаточного авторитета и влияния, чтобы задавать новые установки и рамки для европейских программ.

### 2.3.2. Восточное партнерство: инструментализация политики ЕС

Официальное предложение о новой структуре многосторонних отношений под названием «Восточное партнерство» было инициировано Европейской комиссией 3 декабря 2008 года. Это заявление о намерениях было ответной реакцией на сложную политическую ситуацию в отношениях Евросоюза с соседними странами. Последняя создавалась наложением и переплетением ряда проблем: общих стратегических проблем расширения ЕС, его отношений с ближайшими соседями, развивающегося экономического кризиса, а также событий, требующих срочного ответа и адекватной политической реакции: российско-грузинский кризис и энергетический кризис. В этом предложении задавались самые общие рамки будущей программы. Были утверждены и основные формы сотрудничества: структуры для многосторонних отношений (4 тематические платформы, министерские встречи, саммиты), возможности развития двусторонних отношений и Форум гражданского общества как место для *«развития контактов между*

*организациями гражданского общества и поддержки их диалога с органами государственной власти»*.

20 марта 2009 года Европейский совет утвердил декларацию об учреждении Восточного партнерства, «*в которое будет вовлечен широкий круг участников, в том числе министерства и ведомства, парламенты, гражданское общество, международные организации, финансовые учреждения и частный сектор*». С этого времени начинаются разнообразные по форме консультации с гражданским обществом по поводу организации Форума гражданского общества.

7 мая 2009 года в ходе Пражской встречи на высшем уровне по программе «Восточное партнерство» главы государств или правительств и представители Республики Армения, Республики Азербайджан, Республики Беларусь, Грузии, Республики Молдова и Украины, представители Европейского союза, а также главы государств или правительств и представители государств — членов ЕС учредили Восточное партнерство и приняли совместную декларацию. В декларации сформулированы общие условия и принципы, на которых будут выстраиваться механизмы нового сотрудничества, прежде всего на государственном и межгосударственном уровне. С середины июня 2009 года началась работа по объявленным направлениям инициативы, включая подготовку к Форуму гражданского общества Восточного партнерства.

Появление и развитие инициативы «Восточное партнерство» для организации специальных отношений с шестеркой стран стали результатом тонкого баланса политических сил прежде всего в самой Европе. Это обусловило ряд характерных черт программы, которые важны для понимания ее развития:

**1. Принципиальная содержательная открытость и гибкость программы.** И политические деятели, и аналитики неоднократно подчеркивали, что объявленная программа с самого начала и практически до сих пор представляет собой лишь «место и возможность», которые должны быть наполнены реальным содержанием и механизмами. Сложно сказать, была ли эта гибкость

и открытость сознательным и продуманным шагом или же она стала неизбежным результатом стремительности политических решений. Но очевидно, что эта характеристика стала культивироваться по ходу разворачивания действий. Сейчас она является основанием для апелляций и обоснований тех или иных действий всех субъектов, включенных во взаимодействие в рамках программы. Структуры Еврокомиссии, ответственные за реализацию программы, ссылаются на эту открытость при формировании конкретных механизмов всей программы и в особенности участия гражданского общества, указывая на отсутствие жестких условий и окончательных решений. Структуры гражданского общества апеллируют к этой открытости, чтобы обосновать свое право на предложения и включение в процесс формирования механизмов программы. Беларусские власти скрывают за этой характеристикой собственные производимые шаги или используют эту неопределенность в пропаганде против Восточного партнерства.

**2. Дилемма прагматики и ценностей.** Объявляя о готовности к «новым» отношениям с Беларусью (а также с другими странами, где политическая власть не ориентирована ни на Европу, ни на реализацию европейских ценностей, а идет своим путем), ЕС пришлось решать и вопрос установления «новых» отношений с находящимся в политической оппозиции гражданским обществом в этих странах. Именно этот вопрос казался наиболее острым и обсуждаемым при объявлении инициативы «Восточное партнерство». Как только структуры Европейского союза устанавливают официальные и цивилизованные отношения с беларусским государством, они не могут, согласно международным нормам, иметь отдельные сепаратные отношения с политической оппозицией и гражданским обществом. Форм для таких отношений просто не существует. Отношения партнерства и сотрудничества означают признание за беларусскими властями способности к диалогу с собственным гражданским обществом. При этом все, включая европейских политиков, понимали, что вместо диалога в лучшем случае будет имитация. Противоречие между прагматикой ситуации и ценностными установками требовало решения, которое вылилось

в Форум гражданского общества как место и потенциальный способ включения гражданского общества в качестве партнера в многосторонние отношения.

Для участия гражданского общества было выделено формальное место, однако проработанных решений по поводу включения его в общую структуру отношений не было. Это потенциально делает Форум гражданского общества местом для появления потенциально новой практики в международных отношениях. Конфигурация Форума фактически складывается в результате действий гражданского общества в странах-партнерах и на уровне Восточного партнерства и во многом зависит от направления таких действий. Форум все в большей степени становится легитимным элементом в структуре принятия решений в рамках Восточного партнерства, но легко может превратиться в очередную симуляцию гражданского участия.

Дилемма прагматики и ценностей висит над Восточным партнерством как дамоклов меч. Если участие гражданского общества станет формальным и симулятивным, то это ставит под сомнение его соответствие европейским ценностям и установкам, чем не преминут воспользоваться противники активизации восточной политики в Европейском союзе. Если же гражданское общество укрепит позиции и станет полноценным партнером в отношениях между странами, то это откроет целый пласт новых проблем в политической практике, для которых пока не существует готовых решений.

Инициатива «Восточное партнерство» создала условия для поиска новых форм отношений между гражданским обществом и государственными структурами, для пересмотра места и возможностей гражданского общества влиять на политические решения. Форум гражданского общества формально предоставляет место и возможность для такого пересмотра и активных действий по реализации этой возможности. Фактически он предоставляет простор для проявления амбиций, реализации потенциала и скачка в росте и развитии гражданского общества. Особенно это важно для

Беларуси, где оно маргинализировано и имеет очень ограниченное пространство для своего развития. Это бесценный опыт и возможность самоорганизации, для которой специально есть место, время и легитимные возможности.

### 2.3.3. Восточное партнерство: беларусские игроки

Несмотря на свою слабость и проблемы, беларусское гражданское общество оказалось лидером в Восточном партнерстве. Во-первых, это парадоксальный результат подавления гражданской активности в Беларуси. Даже те призрачные шансы, которые предоставляет Восточное партнерство, кажутся значимыми для репрессированного гражданского общества страны. Во-вторых, это эффект проевропейской настроенности большинства активных игроков «третьего сектора», а в-третьих, свидетельство наличия значимого потенциала активности внутри гражданского общества.

По ходу основных событий в разворачивании Восточного партнерства был предпринят ряд инициативных действий по консолидации и самоорганизации гражданского общества вокруг этой инициативы. В результате такой активности к лету 2010 года в Беларуси сформировалась Национальная платформа Форума гражданского общества, фактически ставшая прототипом для создания национальных платформ во всех остальных странах Восточного партнерства. Консолидация гражданского общества, стимулированная процессами Восточного партнерства, стала возможной благодаря высокому темпу развития инициативы. Менее чем за два года гражданскому обществу страны удалось пройти путь от дискуссий по поводу участия Беларуси в Восточном партнерстве до формирования рабочих структур Национальной платформы и формирования повестки дня для Форума гражданского общества. На фоне предыдущих застойных лет такой темп был запредельным для большинства организаций гражданского общества. Чтобы оставаться в контексте событий и адекватно на них реагировать, требовалось очень быстро принимать решения. Времени на традиционные внутренние «разборки» просто не было. Многие неразрешенные

противоречия пришлось просто отложить в сторону, чтобы успевать за теми, кто в тот или иной момент становился лидером процесса. Однако замедление темпов развития и неучастие государства в Восточном партнерстве к 2011 году привели к нарастанию противоречий внутри гражданского общества Беларуси и его Национальной платформы.

Действия беларусского государства в Восточном партнерстве характеризовались, в отличие от гражданского общества, скорее обратной динамикой. В публичной риторике на начальном этапе официальные лица стремились создать впечатление нормального хода сотрудничества, в котором существуют отдельные недостатки и препятствия, но они не имеют принципиального характера. Констатировался позитивный характер Восточного партнерства, но дополнительно подчеркивалось, что принцип равенства отношений не позволяет Европейскому союзу ставить специальные условия и требования для Беларуси. Государством (отдельными государственными органами и институтами) был сформирован ряд проектных предложений в рамках тематических платформ Восточного партнерства. Ситуация «риторической либерализации» использовалась также для привлечения дополнительных ресурсов для борьбы с экономическим кризисом (получение кредитов от ЕБРР, МВФ, Всемирного банка и т.п.). Однако такого рода действия не получили своего развития из-за неспособности беларусского государства внедрить минимальные стандарты демократического управления и улучшить ситуацию с правами человека.

Гражданское общество как отдельный игрок в системе Восточного партнерства на протяжении всего времени игнорировалось и продолжает игнорироваться государством, поэтому в Беларуси развиваются две отдельные линии сотрудничества с Европейским союзом: ЕС — государственные власти и ЕС — гражданское общество.

Кроме описанных выше игроков, в любой ситуации европейско-беларусского взаимодействия имеются тенденции, которые следовало бы отнести к объективным хотя бы на том основании, что они имеют ритмичный и периодичный характер.

Во-первых, это смена «бюрократических» и «политических» периодов, которая присуща любым программам и инициативам Европейского союза. В каждый конкретный момент вперед выходит либо политическая воля и политические решения, которые отвечают на вызовы и создают новые условия и новые ситуации, либо реализация принятых решений бюрократическим аппаратом, когда отлаживаются инструменты, доводятся механизмы и т.д. Нередко в ходе такой реализации существенно теряется инновативность и принципиальность политических решений. Рутина реализации на отлаженном бюрократическом аппарате сводит на нет тонкости политических игр и в определенном смысле проверяет решения на прочность. Пора политических решений в Восточном партнерстве закончилась после Пражского саммита. Дальше последовала пора бюрократической реализации, в ходе которой применялись стандартные ходы и способы решения поставленных задач.

Во-вторых, беларусская внешняя политика традиционно движется в режиме маятника. После потепления и улучшения беларусско-европейских отношений следует ожидать резкой смены и их «похолодания». Эти традиции в ведении политики создают внешние условия для действий гражданского общества. В любой момент эти условия из сложных, но имеющих перспективу могут стать крайне неблагоприятными, что фактически и произошло после президентских выборов в декабре 2010 года.

## 2.3.4. Восточное партнерство: инновативные компоненты

В развитие инициативы «Восточное партнерство» необходимо продвигать ее инновационный потенциал, который лежит в освоении новых способов работы со странами-партнерами, в новых взглядах на соседство, интеграцию и партнерство. В то же время эта сторона новой инициативы все чаще осознанно и неосознанно игнорируется. Для нивелирования инновационного потенциала Восточного партнерства достаточно того, чтобы основные действующие лица не проявляли настойчивости в поиске новых форм,

пересмотре, представлении и реформировании методов работы. В результате многие организационные и политические вопросы закрываются стандартными ответами; начинания, претендующие на инновацию в отношениях ЕС и стран-партнеров, сворачиваются к привычным формам и т.д. В последнее время все чаще приходится слышать, что Восточное партнерство является логическим продолжением Европейской политики соседства. С одной стороны, это утверждение справедливо, особенно что касается сохранения самых общих ориентиров и рамок европейской политики. С другой стороны, Восточное партнерство формулировалось как ответ на признание неэффективности программы добрососедства.

Поэтому в ходе концептуальной работы и поиска механизма реализации целей и приоритетов Восточного партнерства следует уделять больше внимания отличиям от программы добрососедства и развивать эти отличия. Главной причиной неуспеха программы добрососедства является то, что при смене целей и задач внешней политики Европейским союзом не были изменены подход к формированию отношений с соседними странами и основные принципы и методы работы. Не произошла диверсификация отношений с разными группами стран, окружающих ЕС. Основанием для выстраивания отношений в рамках программы добрососедства остались «условный подход», принцип реактивности, межправительственный уровень отношений, а также установка на наличие в соседних странах политической воли к евроинтеграции и реформам (что лишь закрепилось в обновлении старого принципа политики соседства «большее за большее» в 2012 году). И эти принципы распространялись на все страны независимо от того, каковы перспективы взаимодействия с каждой из них.

В программы политики добрососедства были некритично перенесены все основные установки отношений стран Евросоюза со странами европейского континента периода активного расширения ЕС, прежде всего принципы программы ФАРЕ. Эта программа «смотрела» на окружающий мир сквозь призму перспектив вступления в Европейский союз. Все окружающие страны «сорти-

ровались» на основании готовности присоединиться к ЕС. Этот взгляд и сформировал базовые принципы построения отношений. Программа добрососедства декларировала «необязательность» вступления в Евросоюз, но на уровне инструментов и рабочих механизмов не обеспечивала разнообразия подходов к сотрудничеству.

В рамках проводимой политики не оказалось инструментов для работы со странами, которые выражают нежелание соответствовать нормам и стандартам, предлагаемым Европейским союзом (особенно в области политических и общественных институтов). В то же время во всех постсоветских странах — соседях ЕС так и не удалось достичь стабильного эффекта и уверенности в действительном тренде в сторону демократии. Эффекты революций оказались кратковременными, а возможности реванша — все более реалистичными. Эти возможности поддерживаются ростом европессимизма в новых европейских странах, а также «позитивным примером» Беларуси, которая до последнего времени демонстративно не принимала европейское воздействие на свой уклад и социально-политическое устройство.

В качестве главного адресата и опоры программы добрососедства рассматривались ориентированные на реформы правительства. Но готовность постсоветских обществ к трансформациям оказалась переоцененной, а издержки реформирования — выше тех благ, которые получали страны, вступая на путь выполнения условий. Правительства стали заменять долгосрочные цели удовлетворением прагматических интересов. Пространством, где неизменно сохраняются приверженность европейским ценностям и ориентация на реформы, является гражданское общество. Но в рамках подходов политики добрососедства нет возможности включать гражданское общество в качестве партнера на уровне межправительственного диалога.

В итоге цели и ориентиры, к которым стремился Европейский союз в политике добрососедства (стабильное проевропейски ориентированное окружение), оказались полностью зависимы от переменчивой политической жизни в странах-соседях. А субъекты

и структуры, стремящиеся к распространению европейских норм и ценностей, оказались лишены эффективных инструментов влияния на развитие отношений между странами.

В инициативу «Восточное партнерство» были заложены потенциальные возможности для формирования нового типа отношений с соседними странами. Шесть стран-партнеров (Армения, Азербайджан, Грузия, Украина, Молдова, Беларусь) рассматриваются не как потенциальные члены Европейского союза, а как партнеры по общеевропейскому пространству. В этом смысле утверждение о том, что Восточное партнерство есть способ затормозить и даже ограничить для стран-партнеров вхождение в ЕС, является справедливым. Но это свидетельствует не столько о дискриминационном отношении, сколько о необходимости искать в общеевропейских отношениях новые принципы взаимодействия. Потенциал Восточного партнерства для запуска и формирования новых отношений в рамках общей Европы обеспечивается не только декларированными целями и задачами, но и предложенными подходами и организационными формами: проактивной позицией, инструментальным подходом и включением гражданского общества в структуру общего диалога. Все это позволяет максимально высвободить имеющийся потенциал, нацеленный на формирование общеевропейского пространства.

Развитие инновационного потенциала Восточного партнерства лежит в следующем:

• в формировании и развитии европейского региона, объединяющего шесть стран-партнеров (такая задача реализуется прежде всего через синхронизацию развития этих стран, которая возможна при установлении и принятии общих региональных ориентиров такого развития и внедрении инструментов соотнесения и координации движения);

• в усилении и институциональном закреплении места гражданского общества в межправительственном диалоге (наличие гражданского общества является гарантом удержания общих европейских ценностей и устремлений на формирование общего

европейского пространства в этом диалоге, независимо от политических изменений в странах-партнерах);

• в осмыслении и закреплении новых отношений между ЕС и регионом Восточного партнерства, построенных на принципах «Общей Европы» (это, возможно, введение механизмов координации и согласования приоритетов развития ЕС и формируемого региона, а также параллельный запуск концептуальной работы над новыми основаниями общеевропейского пространства).

Реализация этих направлений связана с введением в рамках Восточного партнерства Метода открытой координации (МОК) как базового инструмента синхронизации и согласования движения шести стран-партнеров, а также координации этого движения с Европейским союзом. Преимущества метода состоят в том, что:

1) МОК предполагает поддержание постоянного диалога по приоритетам и ориентирам развития;

2 в диалог включены различные субъекты, и критерием включения является компетентность и способность к диалогу, а не формальные основания;

3) МОК оставляет странам широкие возможности самостоятельности, предполагая гибкое и мягкое управление;

4) этот метод получает все большее распространение в ЕС (это означает, что согласование и координация движения с Евросоюзом в рамках общего европейского пространства будут обеспечены общими инструментами);

5) запуском предлагаемых процессов (формирования региона, институциализации участия гражданского общества в программном мониторинге и т.д.) может стать серия мероприятий:

а) подготовка страновых докладов (во всех шести странах-партнерах) по состоянию и динамике продвижения наиболее важных приоритетов, обозначенных в рамках тематических платформ Восточного партнерства. Эти приоритеты опираются на ряд международных документов (конвенций

и соглашений, входящих в *Acquis communautaire*: Хартия местного самоуправления, Конвенция об охране и поощрении разнообразия форм культурного самовыражения и др.), которые либо приняты странами-партнерами, либо готовятся к принятию. Доклады должны быть подготовлены как анализ реализации или готовности к реализации данных документов. Подготовка докладов должна включать:

- наличие альтернативных докладов со стороны государственных структур и гражданского общества;
- включение европейских экспертов в состав групп по подготовке отчетов, а также экспертов из стран-партнеров;
- проведение предварительных консультаций и согласований по методологии докладов среди всех заинтересованных участников, чтобы обеспечить межстрановые сравнения и взаимную критику;
- особое внимание в докладах должно быть уделено методологическому обоснованию и анализу системы получения данных и материалов в каждой из стран;

б) организация публичного обсуждения докладов через серию мероприятий: круглые столы, экспертизы, общественные слушания. Важно, чтобы в эти мероприятия были вовлечены эксперты, политики и представители гражданского общества шести стран-партнеров, а также стран ЕС;

в) формирование страновых «дорожных карт» по каждому из направлений с учетом представленных докладов и их обсуждения. Эта задача может быть выполнена на базе имеющихся площадок Восточного партнерства (межправительственных встреч, встреч координационного комитета Форума гражданского общества) через организацию их тесного взаимодействия;

Сегодня гражданское общество Беларуси готово предложить этот инструмент в качестве дальнейшего развития Восточного

партнерства. Форум гражданского общества Восточного партнерства должен стать площадкой для старта и разворачивания этого инструмента. Для этого готовятся «дорожные карты» по каждой из платформ, которые призваны стать началом для введения процедуры программного мониторинга в Восточном партнерстве. Работа по тематическим «дорожным картам» может стать основанием для включения гражданского общества в диалог по поводу шагов («дорожной карты») в отношениях между Беларусью и ЕС. Сохранение инициативы со стороны гражданского общества имеет стратегический характер для развития инновационного потенциала Восточного партнерства.

Что необходимо для успешности такого действия?

А) **Готовность и компетентность самого гражданского общества.** Желание и понимание необходимости этих шагов еще не гарантирует способности их сделать. Даже понимая ограниченность на сегодняшний день материальных, организационных, политических, человеческих и интеллектуальных ресурсов, можно сказать, что гражданское общество Беларуси (и, надеемся, других стран-партнеров) способно инициировать этот процесс и сделать необходимые шаги. Но без параллельной активной работы по наращиванию этих ресурсов данная инициатива и полноценная включенность гражданского общества в процесс программного мониторинга не имеют перспектив. Таким образом, делая первые шаги и понимая их ограниченность, необходимо закладывать основания для того, чтобы обеспечить ресурсную базу нормальной работы.

Б) **Поддержка гражданского общества со стороны Европейского союза (Еврокомиссии и других структур).** Эта поддержка должна быть направлена на то, чтобы не допустить исключения гражданского общества из диалога (и из процессов программного мониторинга, построенного по МОК), а, наоборот, способствовать повышению его потенциала. Это возможно через наделение представителей гражданского общества полномочиями и обеспечение поддержки на институциональном уровне (работа национальных платформ и центров по программному мониторингу).

В) **Увеличение плотности контактов и взаимодействия между экспертами и политическими деятелями стран-партнеров.** Эти контакты требуют: ресурсной поддержки, создания и институционального закрепления сети площадок (центров) по организации мониторинга, включения в качестве представителей Европейской комиссии экспертов из стран-партнеров.

## 2.4. Между изоляцией и вовлечением: в поисках новой формы отношений (2010–2012)

### 2.4.1. «Европейский диалог по модернизации»

Оптимизм Европейского союза относительно политической либерализации в Беларуси закончился 19 декабря 2010 года, тогда же фактически закончился и последний цикл политики вовлечения. Жестокое подавление протестов в вечер президентских выборов и последовавшая за ними беспрецедентная волна политических репрессий положила конец попыткам ЕС вовлечь Беларусь в нормальный порядок сотрудничества. Последняя оказалась неспособна продемонстрировать политическую волю к минимальным шагам по политической либерализации и улучшению ситуации с правами человека, что закрыло для Беларуси окно возможностей в рамках Восточного партнерства. Однако несмотря на повторение Беларусью репрессивного сценария предыдущих президентских выборов 2006 года, Европейский союз не вернулся к политике изоляции Беларуси.

Евросоюз строго осудил жестокость, имевшую место 19 декабря, но остался привержен логике критического вовлечения[15]. В те-

[15] См.: High Representative (2010): «Statement by EU High Representative Catherine Ashton on the presidential elections in Belarus».

чение 2011-2012 годов Совет ЕС вернул в действие и постепенно расширял символические санкции: визовые ограничения, заморозку счетов, точечные экономические санкции. В то же время Беларусь была оставлена в многостороннем измерении Восточного партнерства, продолжались проекты технического сотрудничества, в июне 2011 года Беларуси было предложено открыть переговоры по облегчению визового режима с ЕС. В марте 2012 года Совет ЕС сформулировал политические требования для восстановления отношений с Беларусью, вновь напомнив о необходимости освободить и реабилитировать всех политических заключенных[16]. В марте 2012 года Европейский союз запускает новую инициативу для Беларуси — «Европейский диалог по модернизации с беларусским обществом» (ЕДМ), которая, с одной стороны, стала новой попыткой Евросоюза найти иные подходы и инструменты работы с проблемным соседом, а с другой — новым шансом для Беларуси на включение в процессы взаимодействия с ЕС.

Официальное объявление о начале ЕДМ было сделано 29 марта 2012 года еврокомиссаром по вопросам расширения и ЕПС Штефаном Фюле на встрече с представителями беларусского гражданского общества и политической оппозиции. Процесс ЕДМ на сегодняшний момент открыт для участия представителей гражданского общества, политической оппозиции и, при наличии соответствующих условий, беларусских властей. Со стороны Европейского союза ЕДМ организуют Европейская служба внешних действий и Европейская комиссия при участии стран — членов ЕС. «Европейский диалог по модернизации» призван сформулировать ясное видение современной демократической Беларуси; предложить пакет реформ, необходимых для модернизации страны; определить потенциал и инструменты возможной поддержки реформ со стороны ЕС; включить в процесс модернизации Беларуси практический опыт переходного периода стран ЕС.

[16] См.: Foreign Affairs Council meeting 3117 (2011).

«Европейский диалог по модернизации» — существенный и правильный шаг Европейского союза в направлении нормализации европейско-беларусских отношений, выстраивания дополнительных оснований для двустороннего сотрудничества. Однако для его успешного разворачивания необходимо учитывать некоторые принципиальные моменты.

Во-первых, **паритетное и равноправное участие сторон**. Следовало бы обеспечить более открытый и широкий формат вовлечения представителей гражданского общества, политической оппозиции и, при определенных условиях, беларусских властей в процесс ЕДМ на всех его стадиях. Представляется важной организация публичных консультаций среди вовлеченных общественно-политических групп (стейкхолдеров) о целях, формате, процедурах и содержании ЕДМ (по аналогии с консультациями, которые предваряли запуск Форума гражданского общества Восточного партнерства). Следует также обеспечить возможность доступа участников ЕДМ к согласованию повестки дня тематических семинаров и встреч, организуемых странами — членами ЕС, а также к рабочим версиям принимаемых документов, что на сегодняшний день происходит лишь периодически и вне основного процесса ЕДМ. В частности, наиболее «громкая» встреча в Варшаве в апреле 2012 года (по тематике приватизации) не включала никаких предварительных консультаций с заинтересованными стейкхолдерами в Беларуси.

Несмотря на озвученную еврокомиссаром Штефаном Фюле позицию относительно равноправного вовлечения представителей как политической оппозиции («шестерки плюс»), так и беларусского гражданского общества, реальный ход и порядок ЕДМ отстает от такой декларации. Заинтересованные акторы из числа организаций гражданского общества фактически пока не вовлечены в ход ЕДМ на уровне общественных субъектов, в отличие от политической оппозиции. Общественные организации представлены только индивидуальными экспертами на уровне рабочих групп ЕДМ. Выравнивание этой ситуации могло бы способствовать росту динамики и общественной значимости «Европейского диалога по модернизации».

Во-вторых, **согласованность и синергия с процессами в рамках Восточного партнерства и Европейской политики соседства**. «Европейский диалог по модернизации» может усилить процессы и потенциал существующих механизмов и инструментов Восточного партнерства и Европейской политики соседства. Тем не менее существует опасность прямо противоположных тенденций — например, в виде потенциального замещения и подмены легитимных институтов Национальной платформы Форума гражданского общества Восточного партнерства новыми координационными структурами «Европейского диалога по модернизации». Во избежание противоречий и рассогласований следует включить Национальную платформу в структуру ЕДМ в качестве равноправного институционального партнера.

В-третьих, **согласованность процесса ЕДМ с ходом политического процесса внутри страны**. В ходе встречи 29 марта еврокомиссар Штефан Фюле подчеркнул, что процесс ЕДМ начинается не ради самого процесса, но ориентирован на совместную разработку эффективных инструментов влияния на актуальную ситуацию в Беларуси. Содержание «Европейского диалога по модернизации» определяется не только ситуацией «после диктатуры», но и ходом современного политического процесса в стране. Разрабатываемые проекты реформ должны быть реализуемы в существующих условиях, и определенных результатов можно достигать даже сегодня. Однако необходимо понимать, что реализация полноценных реформ станет возможна только с началом в стране общественно-политического диалога властей с политической оппозицией и гражданским обществом (круглого стола). «Европейский диалог по модернизации», по нашему мнению, призван способствовать этому процессу, в том числе и посредством согласования позиций между гражданским обществом и политической оппозицией Беларуси.

В-четвертых, **необходимость уделить внимание организации непосредственного диалога ЕС с беларусским обществом по широкому спектру социально значимых тем, а также**

**наличию четкого месседжа, адресованного обычным гражданам Беларуси**. Европейскому союзу было бы целесообразно адресовать беларусскому обществу ясный сигнал о европейской перспективе для беларусской нации, по аналогии с принятыми в 2006 году 12 предложениями Евросоюза.

Формат и механизм «Европейского диалога по модернизации» потенциально предполагает трехсторонний формат равноправного участия представителей Евросоюза, беларусского гражданского общества и политической оппозиции, а также белорусских властей. Включение в ЕДМ последних в актуальных условиях пока не выглядит возможным. Лишь в случае начала политической либерализации, при освобождении политических заключенных и изменении условий деятельности гражданского общества и политической оппозиции участие государственных чиновников станет реальным. Существует устойчивая иллюзия, что включение в настоящий момент в ЕДМ представителей беларусской номенклатуры и чиновничества позволит сдвинуть с мертвой точки ситуацию с реформами в Беларуси или даже будет способствовать демократизации. Но при тотальной вертикальной зависимости всех уровней власти и жесткой централизации ни один из них не способен принимать независимые решения и представлять в ЕДМ позицию белорусских властей. Тем не менее формат полноценного трехстороннего диалога является необходимым в будущем, поскольку только в этом случае будет обеспечена возможность реализации модернизационных реформ.

«Европейский диалог по модернизации» следует рассматривать как долгосрочный и рамочный процесс. В настоящее время он представляет собой лишь общий каркас для будущего взаимодействия при запуске отдельных процессов внутри него (работа экспертных групп по подготовке реформ в области надлежащего управления, юстиции, образования, экономики, социальной сферы, торговли). Представляется необходимым дополнить работу экспертных групп параллельным процессом консультаций с беларусским гражданским обществом и политической оппозицией и согласования дальнейшей повестки дня и содержания ЕДМ.

Содержание и конкретное наполнение «Европейского диалога по модернизации» вытекает из нескольких оснований: тематики совместного промежуточного плана; целей достижения общего видения европейской и демократической Беларуси; направленности на полноценный трехсторонний диалог; учета актуальной социально-экономической и политической ситуации в стране. Последнее в значительной мере определяет допустимые и возможные формы ЕДМ. Существует три возможных варианта разворачивания содержания ЕДМ в зависимости от внутриполитической ситуации:

**1. Максимально благоприятная ситуация** для модернизации и реформирования наступает в случае начала в стране общественно-политического диалога властей с политической оппозицией и гражданским обществом. Тогда и только тогда проекты модернизационных реформ и их инструментальная поддержка со стороны ЕС, определенные в ходе ЕДМ, будут востребованы и смогут быть реализованы.

**2. Промежуточная ситуация**: либерализация условий деятельности для гражданского общества и политической оппозиции. В этом случае представители оппозиции и гражданского общества могут быть допущены к разработке проектов государственных реформ в качестве советников и экспертов. Начало либерализации также позволит представителям властей полноценно включиться в структуру ЕДМ, что в актуальной ситуации в принципе не выглядит возможным. В этом случае проекты реформ могут осмысленно разрабатываться и публично обсуждаться. Однако ввиду отсутствия полноценных демократических условий у участников ЕДМ не будет гарантий их нормальной реализации.

**3. Максимально неблагоприятная ситуация**: отсутствие шагов по либерализации со стороны белорусских властей и/или дальнейшее ухудшение условий деятельности гражданского общества. В этом случае разработка любых пакетов реформ в рамках «Европейского диалога по модернизации» приведет к созданию нереализуемых и нереалистичных проектов, имеющих лишь тео-

ретическую значимость. В неблагоприятной ситуации акцент ЕДМ должен сместиться с вопросов разработки реформ на вопросы масштабных подготовительных исследований, мониторинг соответствующих тематических областей, изучение трансформационного опыта Евросоюза, чтобы в случае изменения ситуации в Беларуси могла быть развернута подготовка реализуемых проектов реформ.

Помимо собственно модернизационных планов, с нашей точки зрения, «Европейский диалог по модернизации» должен способствовать поиску совместных эффективных инструментов и действий гражданского общества Беларуси и Европейского союза по изменению ситуации от максимально неблагоприятной к максимально благоприятной.

«Европейский диалог по модернизации» представляет собой значимый и потенциально эффективный инструмент для начала трансформаций в стране. Однако его развитие сталкивается с хронической проблемой субъектности в беларусско-европейских отношениях. С одной стороны, беларусские власти продолжают исключать возможность какого-либо своего участия в ЕДМ на предлагаемых Европейским союзом условиях, т.е. на условиях равного с государством участия гражданского общества и политической оппозиции. Тем самым беларусский режим всячески избегает попадания в создаваемую при поддержке ЕС ситуацию, в которой ему нужно будет вступать в диалог на равных со своими оппонентами внутри страны. С другой стороны, сами независимые общественно-политические группы не способны выступить единой стороной в диалоге. В свою очередь, ЕДМ снижает интенсивность, сталкиваясь с внутренними проблемами отсутствия полноценной коммуникации с беларусскими стейкхолдерами и обществом в целом; с разбалансированностью экспертных групп, которые выглядят скорее как совещательные, но не рабочие экспертные группы; с низкой обеспеченностью экспертов ЕДМ актуальными исследованиями сфер, подлежащих реформированию, и другими вопросами.

«Европейский диалог по модернизации» — последняя инициатива в очереди многих предложений и возможностей, предостав-

ляемых Европейским союзом для Беларуси. В отличие от предыдущих, ЕДМ содержит минимальные условия по входу для его потенциальных участников, но также не сулит и больших выгод (по сравнению с Восточным партнерством). ЕС предлагает Беларуси даже не модернизацию, не помощь в необходимых реформах, а диалог и разговор об этом. Но даже к такому разговору беларусские участники оказываются не готовы.

# Заключение

В мнениях экспертов, спорах внутри проевропейских общественных организаций и даже государственной пропаганде часто приходится слышать аргумент о незаинтересованности Европейского союза в Беларуси. Якобы ЕС сегодня слишком поглощен решением внутренних вопросов и ему абсолютно нет дела до такой маленькой страны и ее проблем. Этот аргумент используется в качестве объяснения плачевного состояния европейско-беларусских отношений и оправдания неуспеха действий беларусов в этом направлении. «Незаинтересованность» Европейского союза сегодня выражается в десятках миллионов евро технической помощи беларусскому государству и органам государственной власти, помощи на развитие гражданского общества, реагированием на все значимые политические события, упоминанием Беларуси практически во всех документах политики соседства, открытии специальных программ сотрудничества... Конечно, можно сетовать на недостаточность помощи, критиковать неправильные европейские подходы, отсутствие стратегии в отношении Беларуси, требовать незамедлительно предложить Беларуси перспективу членства в ЕС — но причина неуспехов кроется, пожалуй, не в Европе. Двадцать лет истории отношений Европейского союза и Беларуси показывают, что сами беларусы упускали, игнорировали, препятствовали, сопротивлялись и не были способны воспользоваться многообразием возможностей для развития европейского вектора отношений.

В наибольшей степени проблемы в отношениях Беларуси и Европейского союза вносила неопределенность, которую создавала беларусская сторона. В 1991-1992 годах независимая Беларусь и ее парламент не смогли определиться с вопросом движения в сторону интеграции в ЕС, фактически упустив шансы использовать инструментарий политики расширения Евросоюза. В последующие годы окно возможностей для интенсификации отношений оставалось скорее закрытым, но этот момент оставался в большей степени не замечен беларусами. Новые возможности давала ситуация ангажирования Европейского союза в функции посредника во внутриполитическом кризисе 1996-1999 годов и ситуации нестабильного авторитаризма. В основном эти шансы были упущены беларусскими демократами ввиду их необоснованных надежд на скорое падение авторитаризма и игнорирование необходимости публичного диалога с политическим режимом. Политика соседства Европейского союза образца 2003-2008 годов не могла быть использована Беларусью во всей полноте ввиду неспособности беларусских властей к демократическим изменениям и принципиального игнорирования в рамках этой политики других субъектов, кроме государства. Восточное партнерство лишь частично было использовано гражданским обществом Беларуси в целях своего развития, однако в целом эта инициатива вновь была упущена. «Европейский диалог по модернизации», открытый специально для Беларуси в 2012 году, является еще одним потенциальным инструментом развития, но им сегодня некому воспользоваться. Ни государство, ни независимые от него структуры гражданского общества не могут полноценно участвовать в ЕДМ: первое — из-за отсутствия воли к демократическим изменениям, а вторые — из-за неспособности говорить с Европой единым голосом. Кажется парадоксальным, что негибкий, неповоротливый, многослойный и многосубъектный Европейский союз оказался способен несколько раз пересмотреть свою политику, изменить набор инструментов, предложить новые варианты сотрудничества — в то время как беларусские подходы остались в основном теми же.

И дело тут не в отсутствии демократии в стране, политическом режиме и нарушениях прав человека, а в хронической неспособно-

сти Беларуси сформировать собственно независимую беларусскую субъектность. Мышление самих себя как зависимых от кого-нибудь (России, ЕС, беларусских властей) — характерная национальная черта. И здесь и беларусское государство, и структуры гражданского общества на протяжении многих лет ведут себя одинаково, стараясь переложить ответственность за страну и ее внешнюю политику на кого-нибудь другого. Для принципов диалога, который стал общей нормой разрешения любых проблем в Европе, такая ситуация парализует всякое взаимодействие. Диалог востребует позицию, ответ со стороны независимого субъекта, способного говорить от имени страны, нации или значимой ее части. Но все попытки Европейского союза обнаружить такую субъектность оканчиваются неуспехом. В поляризованной ситуации ЕС рассчитывает на разговор либо с государством, либо с его оппонентами — но лишь в случае, если они (вместе или по отдельности) представляют нацию (или ее часть), обладают юрисдикцией (контролем или властью) над нацией (или ее частью), отвечают за последствия своих решений и действий. При этом в Беларуси государство все контролирует и даже кого-то представляет — но, к сожалению, не отвечает ни за какие последствия собственных действий. Его оппоненты не только ни за что не отвечают, ничего не контролируют и обладают сомнительным представительством, но и на протяжении многих лет уклоняются от попыток изменить эту ситуацию и выйти на единую и согласованную позицию. Пенять на недостатки подхода Европейского союза в отношении Беларуси в таких обстоятельствах не совсем корректно.

Разрешение противоречий в беларусско-европейских отношениях лежит в плоскости изменений внутри самой Беларуси и возможно только за счет ее национальных субъектов. Ответом на европейский вызов может быть национальная программа, включающая в себя европеизацию страны в самом широком смысле. Программа Культурной политики предлагает лишь возможный, но в то же время пока единственный ответ для Беларуси.

# Приложение. Беларусско—европейское сотрудничество: вести с полей

*Оксана Шелест*

Данный текст написан по материалам интервью, проведенных в рамках проекта «Поддержка развития потенциала и сетевого сотрудничества белорусских общественных объединений и местных органов власти» в конце 2007 года. В интервью приняли участие видные представители общественных и государственных организаций, участвовавшие в проектах Европейского союза и стран — членов ЕС (30 интервью). В некотором смысле здесь мы можем увидеть состояние мнений беларусских элит относительно сотрудничества с Европейским союзом. Полагаем необходимым разместить его здесь в неизменном виде, так как и ситуация, и сами мнения не претерпели за это время существенных изменений.

Когда мы формировали опросник для проведения интервью по проблемам и перспективам беларусско-европейского сотрудничества, пришлось довольно долго ломать голову над тем, как сформулировать вопросы для людей, которые могут в принципе негативно

относиться к такому сотрудничеству. Наша предусмотрительность оказалась излишней, поскольку среди респондентов таковых не оказалось. Все опрошенные в ходе исследования представители НГО, общественных движений и государственных структур относятся к сотрудничеству Беларуси и Европы позитивно — правда, с разной степенью энтузиазма и на разных основаниях (от ценностных до прагматических), но «в целом положительно». Однако это единственный вопрос, по которому наблюдается столь редкостное единодушие.

**Сотрудничество Беларуси и Европы на национальном уровне: видение ситуации**

Рассматривая беларусско-европейское сотрудничество как целостный процесс, включающий в себя множество направлений, подчиненных, тем не менее, некоей общей цели, необходимо понимать, насколько непосредственные участники этого процесса осознают эти цели, ориентируются в общей для всех партнеров ситуации, как они соотносят свою деятельность со своим пониманием этой ситуации и как оценивают перспективы развития. Перспективы, открывающиеся с позиций, занимаемых нашими респондентами, честно говоря, не внушают особого оптимизма. Однако сначала все-таки о целях.

Представления о целях, преследуемых Беларусью в сотрудничестве с Европой, достаточно разнообразны. Вот наиболее часто декларируемые из них:

- развитие демократии и гражданского общества в Беларуси (сюда же, наверное, можно отнести десоветизацию, преодоление самоизоляции Беларуси и, с некоторой долей допущения, «изменение менталитета»);
- евроинтеграция (в разных вариантах — вступление в Европейский союз, Совет Европы, европеизация Беларуси, интеграция с европейскими институтами гражданского общества);
- экономическое развитие Беларуси (в том числе развитие экономических связей, инвестиции, технологии, рынки сбыта и т.д.);

• решение ряда социальных и гуманитарных проблем (качество жизни, охрана окружающей среды, помощь детям, инвалидам и др.).

Реконструирование целей Европы, мотивов ее заинтересованности в сотрудничестве с Беларусью, как оказалось, иногда вызывает определенные затруднения. Тем не менее большинство сходится на том, что целью Европы является обеспечение собственной безопасности, и конкретные направления сотрудничества (демократизация, пропаганда европейских ценностей, экология и т.д.) нужны для «выращивания» *«предсказуемого и стабильного соседа»*, не угрожающего *«общей безопасности»* Европы. Отмечаются также экономические и внешнеполитические выгоды такого сотрудничества, ценность для Европы беларусского опыта в отдельных сферах, и один из респондентов считает, что это норма у них такая: *«Не могут они жить хорошо, пока рядом кому-то плохо»*.

В общем, на уровне декларируемых респондентами целей беларусско-европейского сотрудничества в целом все более или менее понятно. Настораживают, правда, отдельные высказывания типа *«Европа — это культура, а мы все-таки европейцы»*; *«точных целей Европы не знаю, т.к. никогда не спрашивала»*; *«цели Европы не озвучены»*. Кроме того, несмотря на декларации о необходимости сотрудничества и положительного отношения к сотрудничеству с Европой в целом и ЕС в частности, личное отношение участников процесса сотрудничества иногда носит противоречивый, амбивалентный характер: *«Нужно переосмыслить опыт ЕС, чтобы понять, нужно с ним дружить или нет»*; *«Одна из целей сотрудничества для Беларуси — стать членом Евросоюза. Хотя я не уверена, нужно ли нам туда. Об этом стоит подумать. С другой стороны, какой у нас есть выбор? Если мы не члены Евросоюза, то с кем мы тогда?»*

Теперь обратимся к анализу ситуации, сложившейся на данный момент в сфере беларусско-европейского сотрудничества на государственном уровне. Большинство респондентов не берут на себя обязанность (или ответственность) рефлектировать опыт

прошедших лет, однако оценка фактического состояния довольно однозначная: за редким исключением ситуация в сфере отношений Беларуси и Европы оценивается как зашедшая в тупик. Начало этому процессу положено, по разным оценкам, в период с 1996 по 2000 год, однако основным камнем преткновения на данный момент выступают пресловутые «12 пунктов», создавшие весьма двусмысленную ситуацию в сфере беларусско-европейского сотрудничества. Здесь участники процесса сотрудничества разделяются на два противоположных лагеря. Одни считают, что Европа должна либо смягчить, либо вовсе отменить свои требования, если не хочет эскалации напряженности как внутри Беларуси, так и в сфере отношений между Беларусью и Европой (впрочем, с тем, что требования Европы недостижимы в ближайшей перспективе и должны быть смягчены или *«переформулированы»*, согласны практически все); другие же считают, что основные подвижки в разрешении этой проблемы должны делаться беларусской стороной. Соответственно, предлагаются разные стратегии выхода из сложившейся ситуации.

Сторонники первой точки зрения возлагают большую часть ответственности, равно как и надежд на изменение ситуации, на Европу. Беларусская сторона (читай — власть) тоже должна осуществлять некоторые шаги (правильнее будет сказать «шажки»), но такие, которые не вызовут кардинальных изменений и не будут угрожать ее спокойствию. От Европы же требуется начать заниматься экономическим и гуманитарным сотрудничеством, отделить социальные программы от политических, *«не вмешиваться во внутренние дела Беларуси»* и в то же время увеличить количество программ, выделяемых ресурсов и т.д.

С точки зрения сторонников второй позиции, решение проблемы требует кардинальных изменений политической ситуации в Беларуси. Степень категоричности и реалистичности предлагаемых шагов в этом направлении различна, однако общепризнанной (за отдельными исключениями) является необходимость *«диалога»*, *«переговоров»*, даже *«торговли»* на высшем уровне. Основная

проблема возникает с субъектом этих переговоров (с беларусской стороны). Реально признается, что политический субъект, способный вести переговоры на государственном уровне, в Беларуси на данный момент один (иногда в разных ипостасях и с различной степенью размытости: называются администрация президента, парламент, правительство, беларусские власти, государство — что, как охарактеризовал один из респондентов, есть *«тени беларусской власти, исполняемой гражданином Лукашенко»*). В то же время для большинства абсолютно понятно, что ни о каких реальных шагах по *«демократизации»*, *«изменению законодательства»*, *«построению гражданского общества»* и т.п. с таким субъектом договориться невозможно, поэтому в наиболее реалистичных проектах речь ведется скорее о взаимном *«торге»* и *«взаимных уступках»*, чем о прямом движении к намеченным целям. Правда, в высказываниях двух (всего лишь!) респондентов появляется такой субъект изменений на национальном уровне, как *«демократическое сообщество»* и *«гражданское общество»* Беларуси. Однако в первом случае признается, что он должен быть для начала сформирован, а во втором случае упоминание гражданского общества, скорее всего, является просто риторической фигурой. Необходимость наращивания такого субъекта (гражданского общества, оппозиции или чего-то иного) очевидна, и можно было бы даже не останавливаться на этом, если бы не вопиющее отсутствие этой темы в высказываниях респондентов. Попробуем проанализировать эту проблему более подробно.

Один из блоков проводимого интервью касался факторов развития беларусско-европейского сотрудничества, анализа тех условий и конкретных действий, которые могли бы способствовать или помешать этому процессу. Все факторы, названные респондентами, необходимо прежде всего разделить на две группы:

1) констатации актуального положения, т.е. тех условий и особенностей, которые сложились на данный момент и оказывают (будут оказывать в дальнейшем) позитивное или негативное влияние на развитие процесса сотрудничества;

2) прожективные заключения о том, какие изменения (на разных уровнях) могли бы тем или иным образом повлиять на процесс беларусско-европейского сотрудничества.

Необходимо отметить, что сама модальность ответов на вопросы этого блока многое говорит об актуальной ситуации в сфере беларусско-европейского сотрудничества. В абсолютном большинстве ответов, касающихся негативных факторов, констатируется наличие условий и существующих на данный момент проблем в осуществлении сотрудничества как с беларусской, так и с европейской стороны, в то время как в качестве положительных факторов развития сотрудничества гораздо чаще называются различные изменения, которые должны произойти. Иными словами, в качестве негативных факторов называется то, что есть, а в качестве позитивных — то, что еще предстоит сделать.

В качестве позитивно действующего фактора с беларусской стороны наиболее часто называется заинтересованность в сотрудничестве различных субъектов (*«власти»*, местных властей, отдельных организаций, *«беларусов»*). Правда, по поводу заинтересованности беларусских властей в сотрудничестве с Европой нет единого мнения: некоторые респонденты считают, что такая заинтересованность есть; другие же отмечают, что отсутствие интереса политического руководства страны к сотрудничеству с Европой является как раз одним из основных негативных факторов, тормозящих этот процесс. По некоторым оценкам, интерес беларусских властей в этой сфере является вынужденным, обусловленным негативными тенденциями развития отношений с Россией, экономическими проблемами и т.д. (причем эта ситуация описывается как положительный фактор в развитии сотрудничества с Европой). Утверждения о заинтересованности в сотрудничестве местных властей (по крайней мере, по отдельным направлениям) встречаются несколько чаще, однако действенность этого фактора ставится под сомнение самими участниками европейских проектов. Когда речь заходит о конкретных ситуациях взаимодействия, выясняется, что местные власти, даже будучи заинтересованы (на словах или в действительности) в реализации совместных проектов и программ,

не предпринимают или не могут предпринять никаких действий без разрешения «сверху», а чаще всего вообще отказываются иметь какое-либо отношение к *«сомнительным»* проектам. При этом *«сомнительным»* по умолчанию является все, связанное с европейскими инициативами и финансированием (вплоть до экологических проектов), а если дело касается образовательных, просветительских, информационных программ, реакция местных властей становится предсказуемой почти на 100 процентов.

При этом отмечается, что государственные чиновники попадают в двойственную ситуацию: с одной стороны, на уровне государственной риторики и спускаемых «сверху» указов постулируется необходимость расширения сферы сотрудничества с западными партнерами, привлечения средств иностранных фондов для решения конкретных задач; с другой — участие в совместных беларусско-европейских проектах дело не только хлопотное (особенно учитывая множащиеся бюрократические препоны), но и небезопасное. Поэтому любая инициатива в этой области, во-первых, должна пройти согласование на «высшем уровне», а во-вторых, даже при условии положительного решения находится под жестким контролем властей.

Еще одним фактором, способствующим развитию сотрудничества со стороны Беларуси, является ее географическое (геополитическое) положение. Кроме того, одним из респондентов было высказано мнение, что позитивным фактором выступает то, что *«беларусы ощущают себя европейцами»*, и еще одним респондентом — что в Беларуси есть сформированное гражданское общество, что способствует налаживанию сотрудничества с Европой. Безусловно, и первое, и второе могло бы поспособствовать как собственно развитию Беларуси, так и улучшению отношений с Евросоюзом, однако на чем основаны подобные утверждения, понять сложно.

Что же должно измениться в Беларуси, чтобы ситуация в сфере беларусско-европейского сотрудничества перестала быть тупиковой и «процесс пошел»? В основном в качестве таких факторов предлагаются достаточно глобальные изменения: от *«кардиналь-*

*ной смены общественно-политической системы»* до *«изменения законодательства»* и *«открытия границ»* (что в нашей ситуации практически одно и то же). Часть представителей НГО и особенно работники госструктур связывают некоторые надежды с осознанием необходимости налаживания сотрудничества с Европой на верхних этажах власти. По их мнению, развитию сотрудничества поспособствовал бы *«европейский выбор беларусских властей»*, *«укрепление контактов между парламентами»*, и вообще, в конце концов, *«должны найтись благоразумные люди в руководстве нашей страны»*! Также на развитие сотрудничества с Европой повлияла бы в лучшую сторону демократизация общества (два упоминания), разработка *«правильной стратегии»* сотрудничества, открытость и готовность к сотрудничеству (без уточнения субъекта), налаживание культурного обмена между странами. Два раза в качестве позитивного фактора было упомянуто возможное открытие представительства Европейской комиссии в Минске (правда, прозвучало это как-то неуверенно: *«Может быть, открытие делегации Еврокомиссии в Беларуси будет способствовать... Если она все-таки откроется...»*).

Список факторов, оказывающих негативное влияние на развитие сотрудничества с Европой, гораздо длиннее и насыщеннее. При этом только два высказанных суждения касаются возможности дальнейшего развития ситуации, т.е. того, какие изменения в Беларуси могли бы затормозить процесс сотрудничества в будущем, а именно: *«укрепление тоталитарной системы»* и *«жесткие ответные шаги власти на попытки демократизации»*. Факторы, оказывающие негативное влияние на развитие сотрудничества Беларуси и Европы на сегодняшний день, по сфере действия можно разделить на три большие группы. В порядке убывания частоты упоминаний:

1) препятствия на уровне государственных структур (и вообще на уровне государственной политики);

2) проблемы развития «третьего сектора» и гражданского общества Беларуси;

3) состояние массового сознания населения Беларуси.

Кроме того, в качестве негативного фактора одним из респондентов было названо *«отсутствие политического самоопределения Беларуси»*. Можно полагать, что это относится к Беларуси в целом.

На уровне государства и государственных структур негативные факторы фиксируются:

• в виде конкретных целенаправленных действий, осложняющих реализацию сотрудничества с Европой: выставление барьеров и препятствий организациям — участникам совместных проектов, преследования и прессинг по отношению к активным участникам процесса сотрудничества, тотальный контроль деятельности организаций «третьего сектора» и т.д.;

• в виде констатаций состояния системы государственного управления и проводимой государственной политики: *«бюрократизм»*, *«отсутствие интереса к сотрудничеству»*, *«правовой нигилизм на всех уровнях власти»*, *«отсутствие грамотных дипломатов»*, *«отсутствие доверия беларусских властей к евроструктурам»* и др.

В принципе, основной массив высказанных суждений по поводу препятствий на пути развития сотрудничества Беларуси и Европы так или иначе связан с негативной оценкой государственной политики в этой сфере, т.е. основным признаваемым игроком на национальном уровне сотрудничества опять же выступает беларусская власть. Слабость позиций «третьего сектора» в Беларуси признается некоторыми представителями НГО, например: *«Даже если бы все беларусские организации объединились, вряд ли бы даже они все вместе смогли изменить ситуацию с регистрацией проектов. Разные весовые категории у государства и гражданского общества»*.

Несмотря на это, в списке негативных факторов, действующих на национальном уровне, можно обнаружить только четыре суж-

дения, касающихся состояния «третьего сектора» и гражданского общества в Беларуси (*«отсутствие единства «третьего сектора»*, *«отсутствие общественных объединений как политического субъекта»*, *«имитация деятельности некоторыми НГО»*, *«отсутствие политической элиты и экспертов в Беларуси»*), и несколько суждений относительно состояния массового сознания населения Беларуси (менталитет, стереотипность мышления, неуверенность в своих силах и т.д.). Такой явный «перекос» можно было бы интерпретировать как свидетельство благополучия и высокой степени развития «третьего сектора» и гражданского общества, если бы не тот факт, что среди позитивных факторов, способствующих развитию сотрудничества, они упоминаются так же редко, как и среди негативных. Если же вспомнить о том, что при анализе конкретных шагов в развитии беларусско-европейского сотрудничества в качестве основного (и едва ли не единственного) субъекта, за которым признается возможность влиять на ситуацию, выступает государство (в лице властных структур), то приходится признать, что на национальном уровне сотрудничества ни гражданское общество, ни НГО как выразители его интересов не представлены вовсе (более того, они не только не представлены в реальности, но, за редким исключением, отсутствуют и в рефлексии ситуации).

Оценка факторов, которые могли бы способствовать или мешать развитию сотрудничества с европейской стороны, также не дает оснований для особого оптимизма. Из позитивных факторов, способствующих сотрудничеству в настоящее время, респонденты отмечают наличие политической воли к сотрудничеству, *«демократизм Европы»*, т.е. способность учитывать различные мнения, ответственность европейских партнеров, понимание стратегических и экономических выгод сотрудничества с Беларусью, а также выделение ресурсов на развитие этого сотрудничества. В качестве необходимых изменений, которые могли бы позитивно повлиять на развитие сотрудничества, отмечаются: увеличение количества и разнообразия программ для Беларуси, расширение *«контактов с гражданским обществом»*, совершенствование визовой политики,

разработка адекватных подходов (как вариант — *«приход новых людей, отвечающих за Беларусь»*), появление *«интереса к Беларуси как к самостоятельному политическому субъекту»* (последнее не очень понятно).

Основным негативным фактором, мешающим осуществлению эффективного сотрудничества, по мнению опрошенных, является непонимание европейским партнером реальной ситуации в Беларуси, ее культурной специфики, предвзятость и стереотипность восприятия по отношению к Беларуси. Это связано как с общекультурными факторами (*«разница менталитетов»* и *«особенности исторического развития Беларуси»*), так и некоторыми технологическими аспектами в организации самого процесса взаимодействия, которые недостаточно проработаны. Одним из таких аспектов является отсутствие *«грамотной аналитики»* и мониторинга изменений, которые должны изначально закладываться в программу сотрудничества. Второй аспект связан с квалификацией и мотивацией чиновников и экспертов, непосредственно работающих в рамках реализации совместных проектов. Суждения беларусских участников сотрудничества по этому поводу разнообразны. Есть чисто эмоциональные: *«Нужны переговорные площадки, а не только сайт, не только те набившие оскомину неэффективные эксперты, которые приезжают к нам из Европы, одни и те же десять лет подряд!»* Есть много оценочных суждений, сделанных исходя из опыта предыдущего сотрудничества: *«Что мешало в сотрудничестве? В первую очередь, европейская бюрократия. Второе — этими вопросами не всегда занимались люди, компетентные в проблемах Беларуси. Т.е. вопрос компетентности тоже оставляет желать лучшего»*; *«Иногда компетентность местных специалистов выше «второсортных» европейских. Не самые светлые умы там идут работать в эту сферу»*; *«Эксперты, которые приезжают в Беларусь, приезжают на три дня, видят тебя в первый раз, и ты их видишь в первый раз»*. Одним из факторов, оказывающих влияние на эту ситуацию, признается специфика Беларуси и неумение (или нежелание) европейских чиновников и экспертов

ее учитывать: *«Очень часто мы сталкиваемся с недостаточно квалифицированной и заинтересованной работой со стороны непосредственных чиновников, которые этим занимаются. Дело в том, что работа по проблемам в Беларуси — она «штучная», требует особого внимания, трудно планируемая, плохо прогнозируемая. Соответственно, для любого чиновника это неудобно, потому что она не укладывается в привычные схемы, отчеты и т.д. Поэтому есть люди, которые заинтересованы и готовы придумывать какие-то ноу-хау, подходить как-то творчески, но далеко не всегда»*; *«А в Европе сидят простые чиновники, которые хотят просто реализовывать проекты, т.к. на них выделены деньги, и им некогда разбираться в наших идеологических тонкостях»*. Встречаются и весьма категоричные заявления: *«Смена экспертов, причем полная и безоговорочная смена экспертов по Беларуси — это первое, что нужно сделать»*.

Вторым по частоте упоминания фактором, тормозящим процесс беларусско-европейского сотрудничества, является бюрократизм европейских структур, низкие темпы регистрации проектов и вообще общая *«заторможенность»* коммуникационных процессов при обилии бумагооборота. Кроме того, встречаются суждения о том, что Европа навязывает Беларуси свои интересы, не имеет целостного видения развития процесса сотрудничества и поэтому не может осуществлять последовательную политику по отношению к Беларуси, *«идет на поводу у беларусских властей»*. Присутствуют также отдельные обвинения в том, что за счет Беларуси лоббируются интересы других стран, а также в том, что некоторые организации-посредники действуют, мягко говоря, недобросовестно: *«Посредники, причем как организации, так и эксперты соседних стран (Польши, Литвы, Латвии), часто, получая деньги для нас, получают их за нас»*.

Визовая политика также является одной из наиболее проблемных областей, часто затрагиваемой респондентами. Проводимая ЕС на данный момент визовая политика вызывает у беларусских участников сотрудничества разные реакции:

• недоумение: «*Иногда непонятна и логика при выдаче долгосрочных виз: политические деятели оппозиции без проблем и без очереди получают долгосрочные визы для выезда в европейские страны, обычные граждане должны выстаивать в общих очередях. Почему я как лидер долгосрочного (2-летнего) проекта не могу получить визу на срок более 3 месяцев?*»;

• возмущение: «*Меня ужасно напрягают всякие визовые режимы, которые они устроили во всех посольствах, кроме шведского*»;

• подозрения в неискренности: «*Огромный барьер в развитии сотрудничества между организациями — это визы. Процедура получения виз становится все сложнее, несмотря на все заявления Евросоюза об открытости границ для простых беларусов*»;

• предчувствие проблем в перспективе: «*После того как Литва и другие страны войдут в шенгенскую зону, встречаться с партнерами будет намного сложнее, будет сложнее что-то организовать и поехать*».

Кроме того, визовая политика может быть рассмотрена и в более широком контексте, как один из элементов целостного процесса сотрудничества: «*Если повысится стоимость виз и усложнится процедура их получения, это создаст еще большие препятствия для контактов между людьми. И власть с большим успехом будет формировать негативный имидж Европы*»; «*Первое, что приходит на ум: нужно упростить визовые процедуры, снизить стоимость виз, отказаться от «воспитательного подхода» в отношении беларусских граждан, потому что власть очень грамотно пользуется этим в свою пользу*». Отсюда возникает следующее требование: «*Нужно изменить визовый режим. Потому что сейчас прорваться куда-нибудь, кроме Литвы, можно только через знакомых оппозиционеров*». Отметим, что проблема неадекватности визовой политики по отношению к Беларуси и необходимость ее пересмотра отмечается и партнерами с европейской стороны, которые были опрошены в ходе проекта.

Отдельно можно выделить ряд суждений, согласно которым негативным фактором развития сотрудничества является поддержка Европой политических партий, *«ориентация на поддержку «политических» НГО»* (*«троянских коней»*, по выражению одного из респондентов), а также нежелание Европы сотрудничать с беларусскими властями. При декларативном признании демократизации Беларуси как одной из целей сотрудничества и основного вектора политического развития страны подобные заявления выглядят несколько странно.

Представления о конкретных шагах, которые должны быть сделаны Европой для преодоления сложившихся негативных тенденций, в принципе, согласуются с общим видением ситуации участников беларусско-европейского сотрудничества. Здесь можно выделить несколько направлений деятельности.

Во-первых, это пересмотр и корректировка позиции самой Европы и европейских структур, заинтересованных в сотрудничестве с Беларусью, выработка адекватных подходов, целостной и последовательной стратегии отношений как с государственными структурами Беларуси, так и с организациями «третьего сектора». Правда, видение этой стратегии и приоритетов, на которых она должна быть основана, значительно различается. В целом здесь можно выделить три достаточно четко обозначенные позиции.

• Сторонники первой считают, что Европа должна полностью отказаться от любых форм сотрудничества с беларусским режимом и направить свои усилия на расширение контактов с НГО и гражданским обществом Беларуси.

• В противовес им более лояльные к существующей власти сторонники второй позиции уверены, что необходимо в первую очередь *«наладить диалог»* с властями, *«разделить социальные и политические программы»*, развивать сотрудничество по конкретным направлениям (наиболее *«безопасным»* в смысле удаленности от политического процесса) и вообще *«не вмешиваться во внутренние дела Беларуси»*.

• Третья позиция представляет собой поиск компромисса между целями сотрудничества и условиями его реализации. По мнению ее сторонников, европейская политика по отношению к Беларуси должна работать на распространение демократических ценностей и европеизацию Беларуси, но при этом проводиться, как бы это сказать, не столь прямолинейно. Инструментом разрешения противоречия между принципиальной невозможностью и объективной необходимостью сотрудничать с беларусским режимом здесь выступает экономическое давление и экономические же выгоды (так сказать, метод кнута и пряника). Реальное же сотрудничество по развитию гражданского общества и распространению демократических ценностей должно осуществляться посредством развития НГО, независимых СМИ и т.д.

Второе направление деятельности касается непосредственного взаимодействия европейских структур и фондов с организациями — участниками сотрудничества. Основными шагами в этой области должны стать, по мнению респондентов, пересмотр процедуры отбора и регистрации проектов, привлечение беларусских экспертов, включение представителей НГО и других заинтересованных сторон в планирование программ, повышение квалификации европейских чиновников, отвечающих за реализацию конкретных направлений сотрудничества. Особо следует отметить, что одним из направлений деятельности, которому, по мнению некоторых беларусских участников процесса сотрудничества, должно быть уделено особое внимание Европы, является формирование единства «третьего сектора», *«стимулирование выработки консолидированной позиции в Беларуси»*, что подтверждает как отсутствие такого единства, так и косвенное признание неспособности беларусских общественных организаций и объединений к самостоятельной консолидации и налаживанию отношений друг с другом.

**Цели, задачи и обстоятельства деятельности организаций — участников беларусско-европейского сотрудничества: проблемы и перспективы**

Следующий уровень реализации беларусско-европейского сотрудничества, анализ которого необходим для получения адекватного представления о процессе в целом, — организационный, т.е. уровень деятельности конкретных организаций различного профиля, участвующих в совместных проектах. Цели и задачи организаций — участников процесса сотрудничества, которые были озвучены в ходе интервью, можно разделить на следующие группы.

• Во-первых, это **доступ к ресурсам**, в первую очередь финансовым. Вопрос финансирования для беларусских НГО чрезвычайно актуален, и европейское донорство зачастую выступает основным (если не единственным) источником выживания общественных организаций, поэтому неудивительно, что эта позиция занимает лидирующее место в рейтинге целей (нельзя не процитировать фрагмент интервью с одним из респондентов: «*Каково Ваше отношение к сотрудничеству с Европой в целом?*» — «*Положительное. Потому что мы же за счет этого живем вообще*»).

• Следующие две (по частоте упоминания) группы целей связаны с **развитием самой организации — участника сотрудничества** (расширение сферы деятельности, повышение профессионального уровня работников организации, укрепление позиции организации на международном уровне, развитие контактов, повышение авторитета на местном уровне и т.д.) и с **освоением европейского опыта**, применением его в развитии конкретных сфер деятельности (предпринимательство, женское движение, экология и др.).

• Несколько реже декларируются такие цели, как **европейская интеграция** (европеизация беларусского общества, интеграция с гражданскими институтами Европы, представительство интересов Беларуси в Европе, подготовка кадров для работы в Европе от имени беларусов) и **построение демократического общества в Беларуси** (развитие гражданского общества, гражданское образование, повышение правовой культуры и т.д.).

Если вернуться к представлениям респондентов о целях беларусско-европейского сотрудничества в целом, нетрудно обнаружить, что градация целей на уровне организаций практически

является отображением декларируемых приоритетных целей сотрудничества на национальном уровне, только перевернутым с точностью до наоборот. Очевидна смена приоритетов, интерпретация которой требует перехода от анализа общих представлений участников сотрудничества к анализу соотношения представлений о различных аспектах деятельности в каждом конкретном случае.

Пространство деятельности, описываемое с помощью полученной в ходе интервью информации, задается рамками беларусско-европейского сотрудничества, которые требуют учитывать следующие контексты: беларусский, европейский и, наконец, контекст сотрудничества, т.е. совместной деятельности по достижению цели. Констатация очевидная до банальности, но тем не менее необходимая. (Иначе — как, например, расценивать в таких рамках суждения типа *«цели (сотрудничества) Европой не озвучены»*? Одно дело, когда это суждение обывателя или президента Беларуси (имеют на это полное право), но совсем другое, когда это говорит участник беларусско-европейского сотрудничества. Т.е. цели партнеров не то чтобы не совпадают с нашими целями, а попросту неизвестны. В чем тогда сотрудничаем?) Учитывая заданные рамки, соотнося цели деятельности на разных уровнях и оценку достигнутых результатов, анализ ситуации (обстоятельств деятельности) и предлагаемых способов ее изменения, а также ценностные и мотивационные аспекты, можно выделить следующие типы деятельности (или деятелей?), представленные в нашей эмпирической базе данных.

**Узкоспециализированный тип**. В наибольшей степени характерен для представителей организаций, занимающихся экологическими и гуманитарными проектами. Отличается низкой степенью актуализации представлений о целях, задачах и проблемах беларусско-европейского сотрудничества как такового; представления о целях сотрудничества (как с той, так и с другой стороны) ограничиваются экономическими аспектами и *«обменом опытом»* в конкретных сферах деятельности (вообще, термины *«опыт»* и *«диалог»* произносятся столь часто и в таких неожиданных контекстах, что становятся похожими на заклинания).

Рефлексия ситуации в Беларуси отсутствует, фиксируется масса негативных факторов, затрудняющих реализацию целей, однако нет никакого соотнесения их между собой и с ситуацией в Беларуси (политической, экономической, культурно-исторической в конце концов). Отсюда потрясающая наивность некоторых суждений, например, относительно программ обменов (*«культурных, исторических* (?), *языковых, любых»*): *«Их нужно максимально расширять. Если не выпускают нас, то пусть к нам приезжают европейцы»*. И далее, видимо, как следствие действия программ обмена (поскольку никаких других практических действий по работе с населением не предлагается): *«Я верю, что через 5-10 лет у нас даже в глубинке не будут говорить, что кто-то «продался Западу», если сотрудничает с Европой»*. Препятствия и затруднения в деятельности связываются в основном с бюрократическими препонами и формально-юридическими аспектами деятельности. Еще одним препятствием служит политическая составляющая процесса беларусско-европейского сотрудничества, которая вызывает раздражение и недоверие к Европе беларусского руководства и местных властей, что, в свою очередь, отражается и на других, «неполитических» проектах и программах (требование *«отделить политические программы от социальных»* возникает именно в этом контексте).

Несмотря на все это, экологам и «гуманитариям» необходимо отдать должное: насколько можно доверять информации, полученной в ходе интервью, они действительно фанаты своего дела, искренне исповедующие ценности, на реализацию которых направлена их деятельность. Вот только отсутствие реальной оценки ситуации и способности выйти за рамки своей специализации не способствует повышению эффективности, а зачастую просто сводит на нет все достигаемые ими результаты. Это связано и с тем, что, пытаясь внедрить пресловутый «европейский опыт» в рамках экологических и гуманитарных проектов, беларусы иногда забывают, что эти проекты рассчитаны на европейцев и в них имманентно встроены такие условия, как наличие местного самоуправления, сообществ, инициативности и ответственности граждан и т.п.,

т.е. всего того, что в Беларуси еще предстоит воссоздавать, реанимировать или вообще строить с нуля.

Впрочем, в рамках экологический и гуманитарной деятельности, которая действительно в принципе должна быть вне политического контекста, такое самоограничение объяснимо. Но когда такого рода суждения начинают высказывать представители организаций, занимающихся развитием гражданского общества, правозащитной деятельностью, интеграцией в европейскую систему образования, приходится переходить к двум следующим выявленным типам деятельности в рамках процесса сотрудничества, которые можно назвать «имитационный» и «избегающий».

**Имитационный тип** характеризуется явным несоответствием декларируемых и реализуемых целей и ценностей, когда, скажем, при декларации демократических ценностей и констатации наличия диктаторского режима в Беларуси любая деятельность Европы по поддержке программ, направленных на изменение политической ситуации, расценивается как негативный фактор. При этом, как правило, отдельные суждения выглядят довольно рационально и иногда даже обоснованно, но при соотнесении их между собой возникает нечто непредставимое. Впрочем, есть и «клинические» случаи, что, например, отражено в данном высказывании одного из респондентов: *«Беларусские чиновники боятся сотрудничать с общественными организациями. Они не знают, как это обернется, что это за организация, может это «троянский конь» какой-нибудь, проамериканский: их впустишь, а они начнут разрушать... Чиновники тоже люди, они боятся принимать решения, брать на себя ответственность. Нужно сделать этот процесс для них безопасным и комфортным»*. В качестве «стратегии» налаживания эффективного сотрудничества с Беларусью Европе предлагается установить *«взаимовыгодные»* отношения с официальной властью Беларуси, отказаться от попыток влияния на политические процессы и переориентировать свои усилия на сотрудничество в социальной и экономической сферах. При этом (явно или неявно) игру предлагается вести по беларусским пра-

вилам: «*У нас вертикаль, и никуда от этого не денешься*». Сквозь демократическую риторику проскальзывают отдельные, довольно показательные фразы (цитата длинная, но без контекста не понять): «*Были предложения работать не с беларусской властью, которая якобы нелегитимна, а с молодежью и местными чиновниками, но это бесполезно. Власть это тут же отследила и ввела драконовские меры по выезду студентов за границу. Это была реакция на очередную попытку разложения молодежи*». Кроме того, постулируется необходимость не принимать во внимание оценки эффективности деятельности организации со стороны других общественных организаций (и вообще «*советчиков из Беларуси*»), поскольку они являются конкурентами в борьбе за финансовые ресурсы. Можно предположить, что именно эта борьба и является единственной реальной целью данного типа деятельности.

При достаточно адекватном и рациональном представлении о целях и задачах сотрудничества на разных уровнях **избегающий тип** характеризуется разрывом между общим пониманием обстоятельств и условий деятельности в Беларуси и координацией собственной деятельности. Создается впечатление, что при переходе от анализа ситуации и стратегии деятельности на национальном уровне к планированию организации собственной деятельности происходит некое неосознанное перенесение в «параллельный мир», где существует гражданское общество, влиятельные независимые СМИ, местное самоуправление и т.д. (в Беларуси же, по оценке самих респондентов, всего этого нет). Впрочем, на уровне анализа сложившихся в Беларуси условий объективная реальность время от времени властно заставляет вернуться на грешную землю, но, к сожалению, это не приводит к изменению планирования дальнейшей деятельности и учету реальных обстоятельств.

И наконец, последний из выделенных типов деятельности (в наименьшей степени представленный в базе данных) — **целерациональный** (почти по Веберу). Характеризуется как четким пониманием и удержанием целей всего процесса, так и пониманием своего места в нем, учетом обстоятельств и ограничений, наклады-

ваемых, с одной стороны, контекстом европейских ценностей и имманентных проблем, лежащих в основе Европейской политики соседства, с другой — актуальной ситуацией в Беларуси. В соответствии с этим идет и поиск средств и инструментов, способных инициировать движение в нужном направлении. В первую очередь постулируется необходимость выработки целостной долгосрочной стратегии сотрудничества. Целостной — в смысле учитывающей разные сферы сотрудничества и обеспечивающей координацию и единство деятельности всех субъектов преобразований как с беларусской, так и с европейской стороны, а долгосрочной — в том смысле, что перспективы достижения целей признаются достаточно отдаленными во времени. Одним из первых необходимых шагов (в национальном масштабе) на этом пути является создание системы, обеспечивающей аналитику и мониторинг ситуации как в сфере сотрудничества, так и вообще в сфере движения Беларуси к демократическим ценностям и преобразованиям. Кроме того, необходимо создание института независимой экспертизы как внутри Беларуси, так и в европейских структурах и обеспечение публичности его деятельности.

Конечно, представленные конструкты носят идеально-типический характер (в том смысле, что в чистом виде практически не встречаются в реальности), хотя первые два в значительной степени списаны с реальных кейсов (наиболее идеализированный характер носит последний из выделенных типов). Однако они могут служить инструментом диагностики ситуации в беларусско-европейском сотрудничестве, корректировки направлений и выработки программ деятельности.

И последнее. В заключение интервью респондентам предлагалось представить себе, что у них есть возможность выступить с краткой речью в Европарламенте, чтобы сообщить европейцам все, что они (респонденты) посчитают нужным. В большинстве случаев в качестве такой речи выступила констатация общих мест и предложение вечной дружбы либо респондент вообще отказывался от содержательных высказываний: «*Они и так всё знают*». Весь-

ма незначительная часть тех проблем и драматических коллизий жизни Беларуси и «третьего сектора», которые проговаривались во время интервью, попадает в эту речь. И это при том, что одна из наиболее часто фиксируемых проблем — отсутствие в Европе понимания реальной ситуации в Беларуси, и после всех сетований респондентов на то, что голос Беларуси не слышен в Европе и некому его донести!

*Научное издание*

Серия «Беларусь для начинающих»

**Егоров** Андрей Геннадьевич
**Зуйкова** Алёна Вадимовна

# Беларусско-европейские отношения: история упущенных возможностей

Редактор *Андрей Шутов*
Корректор *Алена Плиско*
Обложка *Максим Король*

Подписано к печати 27.10.2012. Формат 60x84/16.
Бумага офсетная. Печать офсетная.
Усл. печ. л. 5,25. Уч.-изд. л. 3,78.
Тираж 350 экз. Заказ 2186.

ИП Логвинов Игорь Петрович
ЛИ №02330/0494468 от 08.04.2009.
Пр. Независимости, 19-5, 220050, г. Минск.

ТДА «НоваПринт»
ЛП №02330/0552786 от 25.02.2009.
Ул. Геологическая, 59-4-10, 220047, г. Минск.